

IZAZOVI U UBLAŽAVANJU SIROMAŠTVA: KOMPARATIVNA ANALIZA SUSTAVA MINIMALNOG DOHOTKA HRVATSKE I SLOVENIJE

SAŽETAK

Sustavi minimalnog dohotka u zemljama Europske unije važan su instrument u politici borbe protiv siromaštva. Iako se u većem broju strateških dokumenata različitih EU institucija poziva i preporuča zemljama članicama da unaprijede svoje sustave minimalnog dohotka, u većem broju EU zemalja među kojima je i Hrvatska implementacija navedenih preporuka još je uvijek na čekanju. Stoga je temeljni cilj ovog rada komparativnom analizom sustava minimalnog dohotka Hrvatske i Slovenije ostvariti dublji uvid u potencijale, ali i izazove sustava minimalnog dohotka u njihovoj usmjerenosti na ublažavanje siromaštva i bolje socijalne integracije njihovih korisnika. Za usporedbu i ocjenu sustava minimalnog dohotka analizirat će se brojni indikatori poput stope adekvatnosti minimalnog dohotka, stope pokrivenosti siromašnih minimalnim dohotkom za period od 2018. do 2020. godine. Analizirat će se elementi dostupnosti sustava minimalnog dohotka građanima poput zahtjevnosti procedure prijave i zahtjevnosti metode provjere dohotka i imovine tzv.

1 prof. dr. sc. Zdenko Babić, ekonomist, e-mail: zdenko.babic@pravo.hr

Pregledni članak
Primljeno: rujan, 2022.
Prihvaćeno: veljača, 2023.
UDK: 364.65-058.34
DOI 10.3935/ljsr.v29i3.521

Zdenko Babić¹
orcid.org/0000-0002-3896-8688

Studijski centar socijalnog rada
Pravni fakultet
Sveučilište u Zagrebu

Ključne riječi:

minimalni dohodak; siromaštvo; socijalna isključenost; socijalna integracija

means testa. Na kraju se nakon provedene analize i ostvarenih uvida iznose određene preporuke za unapređenja sustava minimalnog dohotka u Republici Hrvatskoj.

UVOD

Sustavi minimalnog dohotka u zemljama Europske unije važan su instrument zaštite životnog standarda najsiromašnijih građana i njihove socijalne integracije u društvo. Premda su mnoge zemlje Europske unije unaprijedile svoje sustave minimalnog dohotka posljednjih godina i nadalje je za najveći broj zemalja još uvijek aktualna preporuka Europskog parlamenta iz 2009. godine (Europski parlament, 2009.) u kojima se zemljama članica Europske unije preporuča da uvedu adekvatni minimalni dohodak i svoje naknade minimalnog dohotka usklade s razinom relativnog praga rizika od siromaštva. U praksi, sustavi minimalnog dohotka u najvećem broju EU zemalja dosežu tek do razine od 70 posto nacionalnog praga rizika od siromaštva (van Mechelen i sur., 2011.).

Najnovija relevantna inicijativa na razini Europske unije, a koja bi u brojnim segmentima svoje implementacije trebala imati implikacije na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, je Europski stup socijalnih prava. Europski stup socijalnih prava² uključuje 20 načela i prava za podršku pravednom i dobro funkcionirajućem tržištu rada i sustava socijalne zaštite. Među njima, najrelevantnije za temu ovog teksta je načelo 14 koje se referira na minimalni dohodak i koje kaže da: »Svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjeren minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpunim dobrima i uslugama. Za one koji mogu raditi minimalni bi dohodak trebalo kombinirati s poticajima za (ponovno) uključivanje na tržište rada.«

U svim strateškim dokumentima Europske unije od Europe 2020 do nekih starijih strateških dokumenata borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti uvijek je bila visoko na listi prioriteta i ciljeva EU-a. Međutim, rezultati u smislu značajnijeg smanjenja broja europskih građana koji žive u riziku siromaštva i socijalne isključenosti izostali su, tj. i nisu baš slijedili takva deklarativna strateška opredjeljenja. Dio objašnjenja za slabije rezultate od očekivanih nalazi se i u neadekvatnom funkcioniranju sustava socijalne zaštite u segmentu minimalnog dohotka u velikom broju zemalja Europske unije među kojima se nalazi i Republika Hrvatska (Babić, 2008.a; Babić, 2017.; Podobnik i Ilijaš, 2020.).

S druge strane, postoje i one zemlje Europske unije poput Danske, Nizozemske ili susjedne Republike Slovenije čiji sustav minimalnog dohotka bi se mogao svrstati među bolje. Slovenski sustav je sigurno među najboljima u kontekstu bivših soci-

2 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr (14.6.2022.)

jalističkih zemalja današnjih članica Europske unije (Stropnik, 2010.). Upravo zbog navedenog, ali i zbog činjenice da Republika Hrvatska s Republikom Slovenijom dijeli zajedničku povijest i neka obilježja institucionalnog razvoja u području socijalne zaštite, u radu će se napraviti detaljna komparativna analiza funkcioniranja sustava minimalnog dohotka Republike Hrvatske i Slovenije.

Razmatranje učinkovitosti sustava socijalnih transfera uključujući i minimalni dohodak kontinuirano je prisutno u slovenskim istraživanjima (Stanovnik i Stropnik, 1998.; Stropnik i Stanovnik, 2002.; Kump i Stropnik, 2009.; Leskošek i Trbanc, 2009.; Stropnik, 2010.; Stropnik, 2015.). S druge strane, socijalni transferi i njihov utjecaj na ekonomsku nejednakost i siromaštvo u Hrvatskoj relativno su rijetka »tema« među istraživačima, ali su također rijetka tema i kod kreatora socijalne politike. Prvo istraživanje o sustavu socijalne pomoći (minimalnog dohotka) napravio je Šučur (Šučur, 2001.) kao i sljedeće istraživanje o utjecaju socijalnih transfera na siromaštvo u Hrvatskoj koje je proveo 2005. godine (Šučur, 2005.) i utvrdio da ukupni sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj u ublažavanju siromaštva nije bio bitno manje učinkovit od europskog prosjeka tog vremena. Sljedeće istraživanje koje je proveo Babić 2008. godine (Babić, 2008.b) pokazalo je da hrvatski sustav socijalnih transfera pridonosi smanjenju siromaštva i ekonomskih nejednakosti, ali je učinkovitost sustava u to vrijeme bila ispod europskog prosjeka.

Recentna istraživanja provedena u Hrvatskoj o sustavu socijalne pomoći i zajamčene minimalne naknade (ZMN) zaključila su da je sustav ZMN-a u Hrvatskoj relativno dobro usmjeren na siromašne (Svjetska banka, 2014.; Nguyen i Rubil, 2021.). Još jedan pozitivan aspekt ZMN-a je relativno dobra organizacija distribucije putem centara za socijalnu skrb s prilično dugom tradicijom i educiranim osobljem (uglavnom socijalni radnici) i dobrom tehnološkom opremljenošću (Vlada Republike Hrvatske, 2011.). S druge strane, iako je ZMN relativno dobro usmjeren prema najsiromašnijima, adekvatnost ZMN-a je problematična zbog niske razine naknada pa je na kraju učinak smanjenja siromaštva ograničen. Također, isto istraživanje (Nguyen i Rubil, 2021.) nalazi problematičnim nisku pokrivenost siromašnih ZMN naknadom zbog niske osnovice ZMN-a (Nguyen i Rubil 2021.: 35): »U 2018. je obuhvat iznosio približno 80 000 korisnika, što je bilo samo oko 20 posto ljudi u prvom najsiromašnijem decilu raspodjele dohotka. Opcija za proširenje pokrivenosti i iznosa naknada je povećanje ZMN osnovice koja stagnira na 800 HRK/mjesečno po osobi od dana uvođenja programa« .

S druge strane, istraživanja iz Slovenije pokazala su da učinkovito ciljanje i relativno visoka razina naknada značajno redistribuira dohodak i smanjuje siromaštvo i dohodovnu nejednakost u Sloveniji (Kump i Stropnik, 2009.). Istraživanje u Sloveniji iz 2010. godine (Stropnik, 2010.) pokazalo je da su socijalni transferi u Sloveniji učinkoviti te čak i u europskom kontekstu među najboljima u ublažavanju dječjeg siromaštva. Istraživanje o preraspodjeli dohotka kroz poreze i naknade u Sloveniji i Hrvatskoj (Čok, Urban i Verbič, 2013.) korištenjem podataka ankete o proračunu

kućanstava za Hrvatsku i administrativnih podataka Statističkog ureda za Sloveniju pokazalo je da je Hrvatska imala znatno veću **nejednakost predfiskalnog dohotka** i **manji redistributivni** učinak sustava socijalnih transfera na razdiobu dohotka od Slovenije. Nastavljajući na tragu spomenutih istraživanja, glavna ambicija ovog rada je komparativnom analizom sustava minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji ostvariti uvid u funkcioniranje sustava minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji s učincima na ublažavanje siromaštva.

Rad počinje prikazom cilja i metodologije rada, zatim donosi opis dinamike glavnih ekonomskih indikatora s naglaskom na detaljniji prikaz ekonomskih nejednakosti i siromaštva u Hrvatskoj i Sloveniji u recentnom razdoblju. U trećem i četvrtom poglavlju prikazat će se sustav minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji, s recentnim promjenama i glavnim karakteristikama. U središnjem petom poglavlju će se nakon detaljne analize prikazati temeljne odrednice i razlike sustava minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji s njihovim potencijalnim utjecajem na ublažavanje siromaštva. Na kraju slijede zaključna razmatranja s preporukama.

CILJ I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Temeljni cilj ovog rada je na tragu prethodno navedenih istraživanja komparativnom analizom sustava minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji ostvariti dublji uvid u potencijale ali i izazove sustava minimalnog dohotka u njihovoj usmjerenosti na ublažavanje siromaštva i bolje socijalne integracije njihovih korisnika u Hrvatskoj i Sloveniji. Osim navedenog, dodatni cilj je nakon provedene analize utvrditi bitne razlike između dvaju sustava te na temelju ostvarenih uvida iznijeti određene preporuke za unapređenja sustava minimalnog dohotka u Republici Hrvatskoj. Svemu navedenom, važno je pridodati i intenciju da se ovim radom nastoji popuniti izvjesna praznina komparativnih istraživanja funkcioniranja sustava minimalnog dohotka u domaćoj znanstvenoj periodici.

Za usporedbu i ocjenu sustava minimalnog dohotka prikazat će se i analizirati brojni indikatori poput stope adekvatnosti minimalnog dohotka, stope pokrivenosti siromašnih minimalnim dohotkom za period od 2018. do 2020. godine. Analizirat će se elementi dostupnosti sustava minimalnog dohotka građanima poput zahtjevnosti procedure prijave i zahtjevnosti metode provjere dohotka i imovine tzv. means testa. Dodatno navedenom analizirat će se kvaliteta sustava minimalnog dohotka u segmentu integracije na tržište rada radno sposobnih korisnika minimalnog dohotka. Podaci koji će se koristiti za izračune i ocjene navedenih indikatora uključivat će podatke službenih statistika Europske unije iz baze Eurostata, podatke nacionalnih statističkih zavoda Republike Hrvatske i Republike Slovenije te podatke resornih ministarstava. Osim navedenih statističkih izvora, u radu će se koristiti i podaci prikupljeni za potrebe projekta financiranog od strane Europske komisije, a koji se

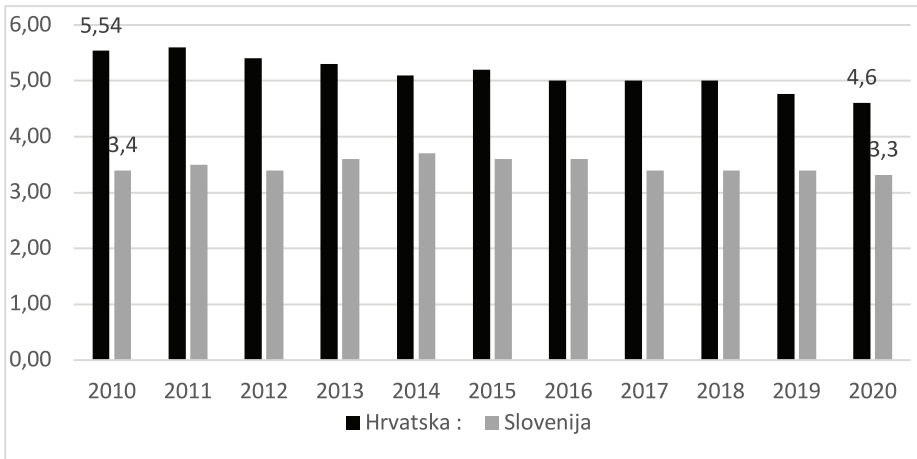
detaljno bavio analizom sustava minimalnog dohotka u zemljama Europske unije na kojem je sudjelovao autor tijekom 2021. godine³.

Razlike u ekonomskoj razvijenosti i dinamika ekonomskih nejednakosti i siromaštva u Republici Hrvatskoj i Sloveniji

Republika Hrvatska i Republika Slovenija su države koje su nastale iz konteksta dugogodišnje zajedničke političke povijesti. Uz određene manje iznimke, ove dvije zemlje bile su dio istih političkih entiteta počevši od 1527. godine sve do 1991. godine i raspada bivše Jugoslavije. Kada govorimo o razini ekonomske razvijenosti, Republika Slovenija je tijekom najvećeg dijela razdoblja bivše države bila njezina najrazvijenija republika dok je na samom kraju Jugoslavije, 1990. godine, hrvatski BDP po stanovniku bio na razini 89% slovenskog BDP-a. Međutim, 1991. godina donijela je početak razornog Domovinskog rata u Hrvatskoj, dok je Slovenija svoju neovisnost izborila uz daleko manju razinu ratnih razaranja i šteta. Tako je u samo tri godine, do 1993. godine, hrvatski BDP po stanovniku pao na razinu 61,5% slovenskog, da bi 2016. ta razina bila oko 75% Slovenskog BDP-a (Babić i Lučev, 2019.). Prema podacima Eurostata, BDP u tekućim cijenama po glavi stanovnika 2021. godine iznosio je 14 740 EUR u Hrvatskoj te 24 680 EUR u Sloveniji⁴. Međutim, kada se uzmu u obzir razlike u razinama cijena te razlike BDP-a prema paritetu kupovne snage, onda se navedena razlika nešto smanjuje: prema Eurostatu, Hrvatska je 2021. godine bila na razini oko 70% EU27 prosjeka, a Slovenija na 90% tako da se razlika smanjila u odnosu na podatak iz 2016. godine, no još nije dostigla predratnu razinu iz 1990. godine. S druge strane, osim što Slovenija kontinuirano bilježi veću razinu razvijenosti od Hrvatske, ona također kontinuirano ima i niže ekonomske nejednakosti od Hrvatske što je vidljivo iz podataka sa Slike 1.

3 Podaci prikupljeni u okviru rada na projektu Europske komisije tijekom 2021. godine: »Exploratory study – filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes«.

4 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_pc/default/table?lang=en



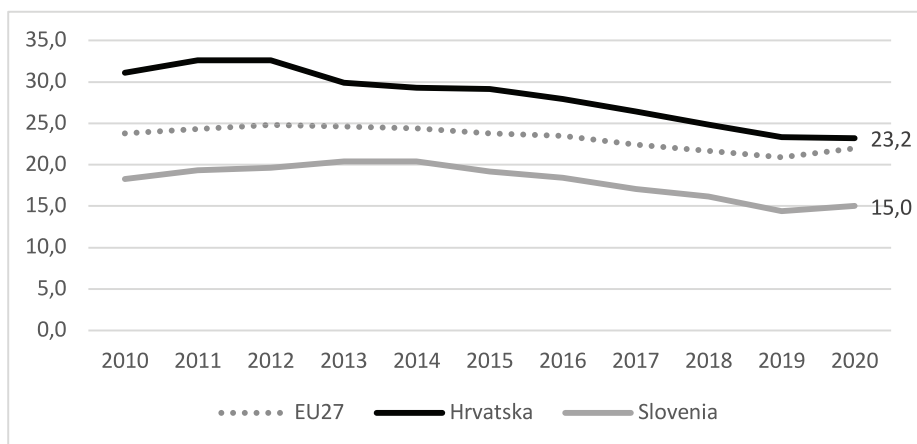
Izvor: Eurostat baza podataka

Slika 1. Ekonomske nejednakosti mjerene omjerom S80/S20 u Sloveniji i Hrvatskoj

Na Slici 1. prikazan je omjer S80/S20 koji pokazuje da je dvadeset posto onih s najvećim prihodima imalo u prosjeku oko 5 puta veće prihode od dvadeset posto onih na dnu raspodjele dohotka u Hrvatskoj tijekom posljednjih desetak godina s određenim smanjenjem na oko 4,6 u 2020. godini, dok je u Sloveniji ta razlika bila bitno niža, tj. ispod razine od 3,5 u prosjeku. Dakle, ekonomske nejednakosti raspodjele dohotka u Sloveniji su bitno manje nego u Hrvatskoj i Slovenija zajedno s Češkom, Slovačkom i skandinavskim zemljama spada u red zemalja Europske unije s najujednačenijom distribucijom dohotka što onda ima pozitivne reperkusije i na pokazatelje siromaštva imajući u vidu službenu metodologiju Eurostata za praćenje siromaštva u EU zemljama.

Istraživači nalaze tri glavna objašnjenja za prikazane razlike u ekonomskoj nejednakosti u postojećoj literaturi. **Prvi argument** odnosi se na činjenicu da je Slovenija u periodu tranzicije provodila strategiju tzv. postupne tranzicijske reforme ne slijedeći preporuke tzv. »šok terapije« Washingtonskog konsenzusa i MMF-a, dok je hrvatski proces tranzicije i privatizacije bio opterećen ratnim razaranjima te brojnim problemima u procesu privatizacije (Rončević, 2001.; Franičević, 2002.). U Sloveniji su prevladavali pragmatizam i postupnost, kako u gospodarskoj politici, tako i prema promjenama u gospodarskom sustavu (Mencinger, 2002.) a ne pristup »šok terapije« kako su zagovarali utjecajni ekonomski savjetnici u to vrijeme poput Jeffreyja Sachsa koji je tada ostvario određeni utjecaj i u Hrvatskoj. **Drugi argument** tiče se još jednog ključnog aspekta procesa rane tranzicije. Unatoč padu BDP-a i zaposlenosti, Slovenija je tijekom prve faze tranzicije provodila snažne mjere socijalne politike uz povećanje socijalnih naknada, što se moglo vidjeti u značajnom povećanju udjela socijalnih naknada u ukupnoj raspodjeli dohotka kućanstva koji je rastao s 22,6%

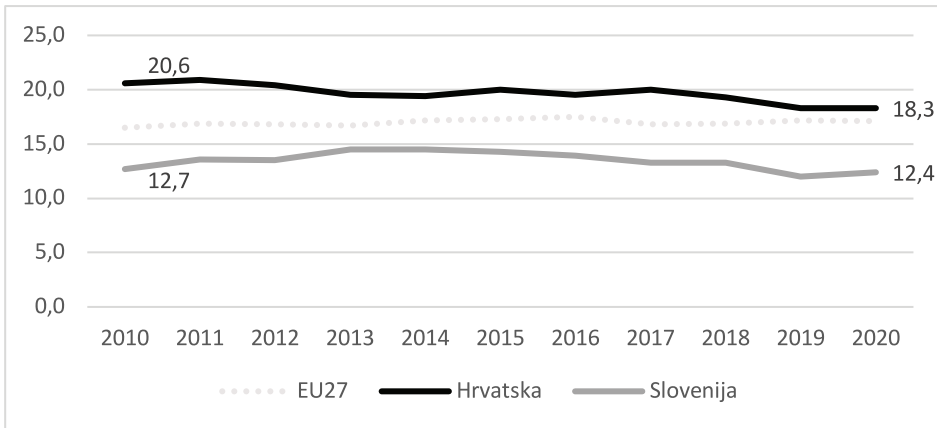
1993. na 29,7% 1999. godine (v. Rončević, 2001.: 138). Istodobno, Hrvatska je bila opterećena ratnim troškovima, uključujući troškove izbjeglica, financiranje obnove i obnove porušenih domova i kuća u razdoblju 1992.–1998. te je manevarski prostor za razvoj snažnijih programa socijalne politike u tom periodu bio znatno sužen u Hrvatskoj. Određeni istraživači ovdje navode i relativno jače sindikate u Sloveniji i veću pokrivenost kolektivnim ugovorima u Sloveniji u usporedbi s drugim zemljama srednje i istočne Europe i Hrvatskom (Holzner i Leitner, 2008.) za prvo tranzicijsko razdoblje do 2000. godine. **Treći argument** za navedene razlike u ekonomskim nejednakostima koje su prisutne sve do 2020-ih godina autori (Čok, Urban i Verbič, 2013.) koji proučavaju hrvatski i slovenski sustav poreznih i socijalnih davanja pripisuju činjenici da Slovenija ima kontinuirano nižu predfiskalnu nejednakost dohotka od Hrvatske i veći redistributivni učinak poreznog sustava i sustava socijalnih transfere. Redistributivni učinak koji proizlazi iz socijalnih naknada mogao bi se djelomično prikazati podacima o rashodima za socijalnu zaštitu mjerenim udjelom u BDP-u 2009.–2019.godine⁵ iz kojih se vidi da »Slovenija kontinuirano bilježi veći udio socijalnih izdataka u promatranom periodu u prosjeku veći od Hrvatske za više od 2 postotna boda«. Ova tri opisana razloga nalaze se najvećim dijelom iza trendova i razlike u ekonomskim nejednakostima u Sloveniji i Hrvatskoj nakon 2000-ih godina. Ipak, važno je napomenuti da su hrvatske gospodarske nejednakosti u skladu s prosjekom EU28, ali da je Slovenija među najboljim zemljama EU-a – odnosno među EU gospodarstvima s najmanjim nejednakostima i posljedično nižom prisutnosti siromaštva.



Izvor: Eurostat baza podataka.

Slika 2. Stopa rizika od siromaštva i soc. isključenosti u Hrvatskoj i Sloveniji 2010.–2020. godine

5 Vidi: Eurostat: Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes - in % of the GDP [spr_exp_gdp] dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_gdp/default/table?lang=en.



Izvor: Eurostat baza podataka.

Slika 3. Kretanje stopa rizika od siromaštva u Hrvatskoj i Sloveniji 2010.–2020. godina

U zemljama Europske unije razina siromaštva mjeri se relativnom metodologijom i linija siromaštva se određuje na 60% medijalnog dohotka dane distribucije dohotka u određenoj zemlji za određenu godinu. Svima onima koji se istraživački bave problematikom siromaštva poznate su prednosti i nedostaci ovakvog pristupa službene metodologije praćenja siromaštva u EU i činjenica da je ona u velikom dijelu određena kretanjem i (ne)ujednačenosti distribucije dohotka. Podaci prikazani na Slikama 2. i 3. također pokazuju da Slovenija ostvaruje bitno bolje rezultate u ublažavanju siromaštva i socijalne isključenosti ne samo od Hrvatske nego i od velikog broja zemalja Europske unije. Ono što je razvidno na Slikama 2. i 3. je da Hrvatska u zadnjih desetak godina kontinuirano ima više stope rizika od siromaštva od susjedne Slovenije i ta razlika je na početku promatranog razdoblja iznosila 8 postotnih bodova više stope rizika od siromaštva u Hrvatskoj nego u Sloveniji da bi se na kraju razdoblja uz određene pozitivne trendove u Hrvatskoj smanjila na i dalje značajnih 6 postotnih bodova viših stopa rizika od siromaštva u Hrvatskoj. Naime, prema podacima za 2020. godinu, u Hrvatskoj je stopa rizika od siromaštva iznosila 18,3%, a u Sloveniji 12,4%. Skoro se istovjetni trend razlika s nešto drugačijim brojkama može uočiti i na Slici 2. koja prikazuje podatke o stopama rizika od siromaštva i socijalne isključenosti i ovdje Slovenija u desetogodišnjem promatranom periodu očekivano bilježi bitno bolje rezultate od Republike Hrvatske.

Sustav minimalnog dohotka u Republici Hrvatskoj – prikaz temeljnih karakteristika

Hrvatska ima jedinstveni sustav minimalnog dohotka koji se Zakonom o socijalnoj skrbi iz 2013. godine naziva zajamčena minimalna naknada (ZMN). Prije ovog zakona Hrvatska je svoj sustav minimalnog dohotka uspostavila Zakonom o socijalnoj skrbi 1998. godine kojim se naknada minimalnog dohotka tada nazivala stalna pomoć, od 2011. do 2014. godine zvala se pomoć za uzdržavanje, te zajamčena minimalna naknada od 2014. nadalje (Podobnik i Ilijaš, 2020.). Zajamčena minimalna naknada (ZMN) uvedena je Zakonom o socijalnoj skrbi 2013. godine koji je stupio na snagu 2014. godine. Osnovica ZMN-a je odlukom Vlade od 25. rujna 2014. godine utvrđena na 800 kuna (106 EUR) i ostala je nepromijenjena do zadnjih izmjena u veljači 2022. godine što znači da osnovica nije indeksirana bez obzira na značajan porast troškova života koji se dogodio u periodu 2014.–2021. godina. Osnovica je novim Zakonom o socijalnoj skrbi povećana na 1 000 kuna (133 EUR) (Odluka o osnovici za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade, Narodne novine, 23/2022., čl. 1.).

Prema Zakonu o socijalnoj skrbi, zajamčena minimalna naknada (ZMN) je novčani iznos koji se odobrava samcu ili kućanstvu koje nema dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba (Zakon o socijalnoj skrbi, 2022., čl.23.). Zakon dalje ne definira »osnovne životne potrebe«, nego je u pravilu u Hrvatskoj do sada bila praksa da osnovicu minimalnog dohotka autonomno i moglo bi se reći arbitrarno (jer se osnovica ne referira ni na kakav indikator) svojom odlukom definira Vlada Republike Hrvatske.

Korisnici ZMN-a su samci ili obitelji koje nemaju dovoljno financijskih sredstava za osnovne potrebe za života. Odlukom Vlade iz veljače 2022. godine utvrđuje se osnovica od 1 000 kuna (133 EUR) za obračun ZMN-a. Ukupni iznos ZMN-a isplaćen kućanstvu najnovijim zakonskim izmjenama iz 2022. godine ne može premašiti visinu od 150% iznosa bruto minimalne plaće (Zakon o socijalnoj skrbi, 2022., čl. 27.). Radno sposobni korisnici ZMN-a moraju biti prijavljeni na Hrvatskom zavodu za zapošljavanje kao nezaposleni i moraju aktivno tražiti posao te moraju prihvatiti ponude za posao bez obzira na svoje kvalifikacije ili iskustvo, uključujući privremene i sezonske poslove. Ako korisnici ZMN-a odbiju ponudu za posao ili prekinu radni odnos samoinicijativno, pravo na ZMN naknadu može se suspendirati na šest mjeseci.

Osim raspoloživosti za rad radno sposobnih korisnika ZMN-a, svi oni koji su u nadležnom centru socijalne skrbi podnijeli zahtjev za ostvarenje prava na zajamčenu minimalnu naknadu prolaze test provjere resursa koji uključuje provjeru dohotka i provjeru imovine. Provjera dohotka uključuje provjeru dokaza o raspoloživom dohotku kućanstva koji je ostvaren u tri mjeseca prije uzimanja u obradu podnesenog zahtjeva za ZMN, uključujući prihode od rada, imovine i socijalnih naknada. Provjera

dohotka propisana je zakonom⁶ gdje se propisuje koje vrste dohotka (uglavnom socijalnih naknada) se ne uzimaju u obzir pri utvrđivanju dohotka. To uključuje naknade za troškove stanovanja, energetske dodatak, dječji doplatak, doplatak za njegu, osobnu invalidninu, stipendije, druge naknade za uzdržavanje djece (alimentacije) i socijalne naknade od regionalne ili lokalne vlasti i neke druge socijalne naknade.

Zajamčeni minimalni iznos primanja za samca sposobnog za rad utvrđuje se u visini od 100% osnovnog iznosa utvrđenog člankom 27 spomenutog zakona (1 000 HRK, 133 EUR), dok se za kućanstvo utvrđuje zbrajanjem udjela dohotka za svakog člana kućanstva koji su utvrđeni Zakonom⁷ s pripadajućim koeficijentima. Ako samac ili kućanstvo ostvaruje prihod, zajamčeni minimalni iznos naknade utvrđuje se kao razlika između tako izračunatog pripadajućeg iznosa ZMN-a (osnovni iznos 1 000 HRK, 133 EUR) i prosječnog mjesečnog dohotka samca ili ukupnih primanja kućanstva u tri mjeseca koja prethode predaji zahtjeva.

U pogledu imovine, osoba ne ispunjava uvjete za ZMN ako posjeduje drugu nekretninu koja se može koristiti za osiguravanje resursa ili ako je prodala nekretninu unutar tri godine prije podnošenja zahtjeva, a ostvareni prihodi od prodaje mogli bi pokriti troškove njenog uzdržavanja. Međutim, Zakon o socijalnoj skrbi ne utvrđuje konkretnu vrijednost za drugu nekretninu. Osim toga, ako bi se nekretnina u vlasništvu mogla koristiti za ostvarivanje prihoda, putem najma ili prodaje, bez ugrožavanja osnovnih potreba, tada će se osoba ili kućanstvo smatrati »nepodobnim« i neće moći ostvariti pravo na ZMN. U nekim slučajevima bi nasljedstvo nekretnina niže vrijednosti u ruralnim dijelovima Slavonije, primjerice, moglo isključiti neke potencijalne (dosadašnje) korisnike ZMN-a iz sustava, tako da bi bilo primjerenije da se kriteriji druge nekretnine također vrijednosno izraze kao što je učinjeno s posjedovanjem automobila u Zakonu o socijalnoj skrbi iz 2022. godine, o čemu se govori o nastavku. Naime, do zadnjih izmjena Zakona o socijalnoj skrbi iz 2022. godine podnositelji zahtjeva nisu mogli ostvariti pravo na ZMN ako su posjedovali registrirano vozilo bez obzira na njegovu vrijednost, osim u slučajevima invaliditeta, starosti ili ograničene pokretljivosti. Posjedovanje automobila, dakle, bio je razlog da se potencijalnog korisnika isključi iz prava na ZMN (Podobnik i Ilijaš, 2020.). Ipak, u izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi 2022. godine nakon šire javne rasprave došlo se do prijedloga koji je u konačnici uvršten u novi Zakon o socijalnoj skrbi da se odredi vrijednost automobila⁸ do razine vrijednosti 40 osnovica za izračun drugih naknada socijalne skrbi što je iznos od 20 000 kuna (ili nešto manje od 3 000 EUR vrijednost automobila) kao kriterij, pa svi oni koji će imati automobil više vrijednosti od propisane neće moći ostvariti pravo na ZMN, dok će oni koji imaju automobil niže vrijednosti sada moći ostvariti pravo na ZMN naknadu.

6 Zakon o socijalnoj skrbi, 2022., čl. 30.

7 Zakon o soc. skrbi 2022., čl. 27.

8 Zakon o socijalnoj skrbi 2022., čl. 24.

Statističko izvješće koje je objavilo Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike navodi da je broj korisnika ZMN-a u 2020. godini iznosio 57 335 osoba ili približno 1,5% stanovništva zemlje (Tablica 3.). U posljednjih pet godina broj korisnika ZMN-a kontinuirano se smanjuje dijelom zbog pozitivnih gospodarskih kretanja i moguće iseljavanja, ali također većim dijelom zbog efektivnog smanjenja realne visine naknade koja se ne usklađuje niti s rastom cijena niti s rastom plaća ili drugih primanja pa samo zbog toga protokom vremena (mirovine se usklađuju s porastom cijena i plaća) raste broj siromašnih kojima su nominalno porasla primanja i prešla su osnovicu od 800 kuna te se oni ne prijavljuju za naknadu ZMN-a iako su siromašni (znaju da ne bi ostvarili pravo ako imaju mirovinu npr. 1 200 kuna). O niskoj pokrivenosti siromašnih naknadom ZMN-a svjedoče i sljedeći podaci: udio korisnika obuhvaćenih ZMN naknadom u ukupnoj populaciji smanjio se s 2,5% koliko je iznosio 2015. godine na oko 1,5% stanovništva u 2020. godini.

Minimalni dohodak i radna aktivacija radno sposobnih korisnika – prikaz situacije u Hrvatskoj

Svi nezaposleni radno sposobni korisnici ZMN-a (od 15 do 65 godina) moraju biti prijavljeni Hrvatskom zavodu za zapošljavanje (HZZ) i moraju prihvatiti ponuđeni posao, bez obzira na kvalifikacije ili iskustvo, uključujući privremene i sezonske poslove. Iznimke od navedenog pravila uključuju: osobe kojima do stjecanja prava na starosnu mirovinu nedostaje manje od 5 godina, djeca do 15 godina i mlade punoljetne osobe za vrijeme redovnog školovanja, trudnice i rodilje do šest mjeseci nakon poroda, roditelji koji skrbe o djeci do navršene prve godine života za jedno dijete, do 3. godine za blizance i do 10 godina za troje i više djece, kao i roditelji na posvojiteljskom dopustu, osobe potpuno nesposobne za rad, za koje je nadležno tijelo utvrdilo da su privremeno nezaposlene, prema posebnim propisima i nezaposleni članovi obitelji bez primanja koji skrbe o djetetu ili odraslom članu obitelji koji se ne može brinuti o sebi, u mjeri u kojoj skrb zamjenjuje institucionalnu skrb prema Zakonu o socijalnoj skrbi.

Ako korisnici ZMN-a odbiju ponuđeni posao ili svojevoljno raskinu radni odnos, pravo na ZMN naknadu može im se ukinuti na period od šest mjeseci (Zakon o socijalnoj skrbi, 2022., čl. 34.). Podnositelji zahtjeva koji su sposobni za rad moraju sudjelovati u mjerama aktivne politike zapošljavanja (APZ) i moraju kada se to od njih zahtijeva sudjelovati u programima društveno korisnog rada koje organiziraju jedinice lokalne i područne samouprave u intenzitetu između 30 i 90 sati mjesečno, a ako bi isto odbili, ukinut će im se pravo na naknadu ZMN-a.

Tablica 1. Broj nezaposlenih primatelja ZMN-a među ukupnim brojem nezaposlenih u Hrvatskoj

	2018.	2019.	2020.
Nezaposleni	148 919	131 753	159 845
Korisnici ZMN-a	26 235	23 876	25 586
% korisnika ZMN-a u broju nezaposlenih	17,6	18,1	16,0

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, razvidno je da su nešto manje od 1/5 nezaposlenih nezaposleni korisnici ZMN-a i da se radi o značajnom potencijalu od oko 25 000 korisnika koje bi bilo važno čim prije učiniti zapošljivima i aktivirati njihove potencijale s obzirom na nedostatak radne snage u velikom broju sektora na tržištu rada u Hrvatskoj. Stoga pitanje adekvatne radne aktivacije radno sposobnih primatelja ZMN-a s kvalitetnim mjerama postaje sve važniji prioritet u većini zemalja EU-a. Aktivacija radno sposobnih korisnika ZMN-a u Hrvatskoj provodi se kroz nekoliko aktivnosti⁹. Nezaposleni korisnici ZMN-a moraju biti prijavljeni u evidenciju HZZ-u ako žele zadržati pravo na naknadu. Svi nezaposleni (tako i korisnici ZMN-a) uključuju se u plan zapošljavanja koji se sastoji od nekoliko aktivnosti. Spomenute aktivnosti u radu s nezaposlenim osobama regulirane su Pravilnikom o aktivnom traženju posla i odnose se na sve nezaposlene osobe uključujući i primatelje ZMN-a. Navedeni pravilnik određuje da sve nezaposlene osobe trebaju biti uključene u individualno savjetovanje u roku od 15 dana od ulaska u nezaposlenost, te da u roku od 60 dana trebaju u suradnji sa savjetnikom iz HZZ-a izraditi Profesionalni plan traženja posla. Ukoliko se osoba ne zaposli u roku od 12 mjeseci od upisa u evidenciju nezaposlenih, uključuje se u motivacijsko savjetovanje, te se u suradnji s njom izrađuje i potpisuje Sporazum o uključivanju na tržište rada (tzv. Individualni akcijski plan). Profesionalni plan traženja posla i Ugovor o uključivanju na tržište rada temeljni su dokumenti kojima se utvrđuju obveze i aktivnosti, način i vrijeme izvršenja pojedine aktivnosti između nezaposlenih osoba i HZZ-a. Najvažnija sankcija ako se korisnik ne pridržava pravila i procedura aktivacije pri zapošljavanju je brisanje iz evidencije nezaposlenih i gubitak prava na ZMN.

Osim svega gore navedenog, korisnici ZMN-a uključuju se i u intervencije mjera aktivne politike zapošljavanja (APZ) s ciljem stjecanja dodatnih kompetencija i kvalifikacija kako bi postali konkurentniji na tržištu rada i time im se olakšao pristup zapošljavanju kroz uključivanje u programe obrazovanja, doškolovanja i prekvalifikacija te u programe javnih radova – kako bi postupno stekli izgubljene vještine, sa-

⁹ Podaci o provedbi radne aktivacije nezaposlenih korisnika ZMN-a prikupljeni su u okviru rada na projektu Europske komisije »Exploratory study – filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes« te su dobiveni u listopadu 2021. godine od nadležnih službenica HZZ-a.

mopouzdanje i bili spremi za rad na otvorenom tržištu rada. Međutim, sama uključenost u programe aktivne politike zapošljavanja nezaposlenih korisnika ZMN-a, prema podacima HZZ-a, u Hrvatskoj je prilično niska. Naime, prema podacima o uključenosti u programe APZ-a dobivenih od strane HZZ-a¹⁰, broj nezaposlenih korisnika ZMN-a uključenih u APZ u 2018. godini 886 osoba ili 3,4% svih registriranih nezaposlenih ZMN korisnika, 2019. 1 706 ili 7,1% svih registriranih nezaposlenih ZMN korisnika sudjelovalo je u programima APZ-a dok je općenito sudjelovanje ukupno nezaposlenih u programima APZ-a bitno više. Naime, prema podacima HZZ-a, u 2018. godini 24,1% svih nezaposlenih osoba bilo je uključeno u mjere APZ-a dok je u 2019. godini 28,7% nezaposlenih sudjelovalo u mjerama APZ-a¹¹. Kada se zaposle korisnici ZMN-a kako bi bili dodatno potaknuti na zapošljavanje mogu nastaviti primati ZMN naknadu u sljedeća tri mjeseca i to: 100% pripadajućeg iznosa naknade u prvom mjesecu rada, 75% u drugom mjesecu i 50% u trećem mjesecu. Pravo na ZMN korisniku će prestati nakon tri mjeseca u zaposlenosti ako prosječna primanja u tom razdoblju prelaze iznos ZMN-a.

Sustav minimalnog dohotka u Republici Sloveniji – prikaz temeljnih karakteristika

U Republici Sloveniji sustav minimalnog dohotka temelji se na Zakonu o socijalnim davanjima¹² (iz 2010. godine, s izmjenama) i Zakonu o ostvarivanju prava na javna sredstva¹³ (također iz 2010., s izmjenama). Minimalni dohodak u Sloveniji služi za izračun *denarne socijalne pomoći*. Zakon iz 2010. kaže da se *denarna socijalna pomoć* može pružiti pojedincima i obiteljima koji sami sebi ne mogu osigurati svoju materijalnu sigurnost zbog razloga koji su izvan njihove kontrole. *Osnovni iznos minimalnog dohotka* temelji se na razini minimalnih troškova života koja se u Sloveniji prema zakonu procjenjuje minimalno svakih 6 godina. Metoda izračuna minimalnih troškova života u Sloveniji temelji se na metodologiji koju je razvila Orshansky (Orshansky, 1965.). Njegova dva glavna elementa su: 1) nutritivno adekvatna košarica prehrane uz minimalne troškove i 2) udio izdataka za hranu u ukupnim izdacima potrošnje nepoljoprivrednih kućanstava. Minimalni troškovi života kalkiliraju se za odraslog muškarca (19-65 godina starosti) minimalno svakih 6 godina i zadnji su put kalkilirani za 2016. godinu te su iznosili 613 EUR mjesečno što onda predstavlja i polaznu osnovicu za utvrđivanje minimalnog dohotka.

10 Podaci su prikupljeni u okviru rada na projektu Europske komisije »Exploratory study – filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes« i dobiveni u listopadu 2021. godine od nadležnih službenica HZZ-a.

11 Podaci za 2020. nisu reprezentativni uslijed pandemije COVID-a 19 kada je bio naglasak na mjerama subvencije radnih mjesta.

12 Zakon o socijalno varstvenih prejemkih – dostupan na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5609>.

13 Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – dostupan na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4780>.

Osnovni iznos minimalnog dohotka temelji se na izračunu minimalnih troškova života, ali uobičajeno ne doseže njihov iznos te je u pravilu niži od procijenjenih minimalnih troškova života. Također, metodologija korištena za izračun minimalnih troškova života nema veze sa standardnom metodologijom Eurostata koja se koristi za procjenu (rizika) siromaštva. Međutim, u svim izračunima (1997., 2009. i 2017.) metoda je rezultirala osnovnim iznosom minimalnih troškova života koji je bio vrlo blizu pragu rizika od siromaštva kako ga definira Eurostat (60% nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog srednjeg dohotka kućanstva). Iznos novčane socijalne pomoći (*denarna socijalna pomoć*) također se redovito paralelno usklađuje s usklađivanjem osnovnog iznosa minimalnih troškova života što je zakonska obveza u Sloveniji. Ako novoutvrđena razina minimalnih troškova života premaši onu na kojoj se temelji postojeći osnovni iznos *minimalnog dohotka (denarna socijalna pomoć)* za 15%, mora se odrediti novi temeljni iznos minimalnog dohotka (*denarna socijalna pomoć*). Osnovica minimalnog dohotka u Sloveniji je 402,18 € od 1. kolovoza 2019. godine. Ponderi koji se primjenjuju na osnovni iznos minimalnog dohotka definirani su za devet osnovnih tipova članova obitelji. Postoje dodatni ponderi za rad od 60 do 128 sati i više od 128 sati mjesečno, te za djecu koju uzdržava samo jedan roditelj. Primjerice, razina novčane socijalne pomoći za obitelj s jednim uzdržavanim djetetom, u kojoj oba roditelja rade više od 128 sati mjesečno, iznosi 1 178,39 Eura mjesečno (607,29EUR+333,81EUR+237,29EUR vidi dolje). Trenutni iznosi minimalnog dohotka (*denarna socijalna pomoć*) u Sloveniji koji su u primjeni od 1. kolovoza 2019. moguće je utvrditi za različite vrste kućanstva korištenjem ekvivalentne ljestvice¹⁴.

Denarna socijalna pomoć pruža financijsku potporu s ciljem osiguranja minimalnih životnih potreba pojedincima i kućanstvima u riziku. Novčana socijalna pomoć (*denarna socijalna pomoć*) organizirana je na središnjoj razini i financira se iz središnjeg proračuna, ali administrirana je lokalno te je dodjeljuju lokalno centri za socijalni rad (Centri za socijalno delo). Novčana socijalna pomoć odobrava se nakon povjere prihoda i imovine podnositelja zahtjeva bilo da se radi o pojedincu ili kućanstvu. Prihodi su definirani u neto iznosu (tj. nakon odbitka poreza i doprinosa za socijalno osiguranje) mjesečno, a obračunavaju se za tri kalendarska mjeseca koja prethode mjesecu podnošenja zahtjeva. Imovina koja se uzima u obzir pri provjeri resursa, tj. imovine su: nekretnine; osobna i druga vozila; plovila; vlasnički udjeli u trgovačkim društvima ili zadrugama; vrijednosni papiri; gotovina na transakcijskom ili drugom računu, štednja i druga gotovina po izvodu pojedinca; ostala pokretna imovina.

14 Tako mjesečni iznosi minimalnog dohotka (*denarne socijalne pomoći*) prema navedenim koeficijentima 2019. godine su iznosili: * 402,18 € za prvu odraslu osobu ili samca u kućanstvu
* 229,24 € za svaku daljnju odraslu osobu; * 506,75 € za prvu odraslu osobu koja radi između 60 i 128 sati mjesečno;
* 607,29 € za prvu odraslu osobu koja radi više od 128 sati mjesečno; * 281,53 € za samca u dobi od 18 do 26 godina koji su prijavljeni kao nezaposleni, s prebivalištem na istoj adresi kao i roditelji; * 333,81 € za svaku daljnju odraslu osobu koja radi više od 128 sati mjesečno; * 281,53 € za svaku daljnju odraslu osobu koja radi između 60 i 128 sati mjesečno; * 237,29 € za dijete koje je korisnik dužan uzdržavati + 72,39 € za svako dijete u jednoroditeljskoj obitelji koju uzdržava samo jedan roditelj.

Novčana socijalna pomoć se u pravilu ne dodjeljuje ako imovina kućanstva iznosi ili premašuje 48 puta osnovni iznos (*denarna socijalna pomoć* – 402, 18EUR 2019. god), to jest 19 304,63 eura. No, postoje i izuzeci od pravila u kojima se navedeni imovinski cenzus ne primjenjuje: Ako osoba/obitelj posjeduje stan/kuću u kojoj stvarno boravi i ima prijavljeno prebivalište (a čija vrijednost prelazi propisani cenzus), a novčanu socijalnu pomoć je primila više od 18 puta u posljednja 24 mjeseca, može ostvariti pravo na novčanu socijalnu pomoć ako centar za socijalni rad odluči da ne mogu privremeno osigurati život u ovom stanu ili kući zbog okolnosti na koje ne mogu utjecati (poput nasilja u obitelji ili postupka otuđenja i prodaje imovine radi ostvarivanja prihoda za život); ili kućanstvo dopušta upis zabrane otuđenja (prodaja, prijepis i sl.) i tereta svih nekretnina koje posjeduju u zemljišnim knjigama u korist Republike Slovenije. Ostala imovina u vrijednosti od 19 304,64 eura do 50 000 eura također u pojedinim situacijama neće uzeti kao isključujući faktor za ostvarenje prava na socijalnu pomoć ako centar za socijalni rad odluči da s tom imovinom osoba ne može privremeno osigurati troškove života zbog okolnosti na koje osoba ne može utjecati.

Denarna socijalna pomoć u Sloveniji postoji u dva oblika – kao privremena i trajna socijalna pomoć. Kao privremena socijalna pomoć odobrava se u trajanju: a) 3 mjeseca za one koji prvi put podnose zahtjev, b) na 6 mjeseci za svako ponovno podnošenje zahtjeva ako se socijalna situacija korisnika nije promijenila, c) na godinu dana ako je izvjesno da se socijalna situacija korisnika ne može popraviti u bližoj budućnosti zbog dobi (žene preko 63. godine; muškarci preko 65. godine života), bolesti, invaliditeta. Trajna socijalna pomoć odobrava se u pravilu za radno nesposobne korisnike i starije osobe koje su navršile starosnu dob za mirovinu te korisnike u institucionalnom smještaju (Stropnik, 2015.).

Minimalni dohodak i radna aktivacija – prikaz situacije u Sloveniji

Svi nezaposleni primatelji novčane socijalne pomoći u Sloveniji moraju se prijaviti na zavod za zapošljavanje kao nezaposleni. Nezaposleni korisnici novčane socijalne pomoći obvezni su pristupiti potpisivanju *Individualnog akcijskog plana* ili sklapanjem *Ugovora o integraciji na tržište rada* (integracijski plan), ispunjavanjem obveza i obavljanjem aktivnosti utvrđenih ugovorom. Nezaposleni korisnici denarne socijalne pomoći obvezuju se aktivno tražiti posao, biti raspoloživi za uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja i na prihvaćanje ponuđenog adekvatnog/prikladnog posla (Stropnik, 2015.).

Postoje dvije vrste individualnih akcijskih planova koje nezaposlena osoba potpisuje na zavodu za zapošljavanje Slovenije: prvi potpisuju sve registrirane nezaposlene osobe, dok drugi, *Ugovor o integraciji na tržište rada* potpisuju samo dugo-

trajno nezaposleni. Prvi *Individualni akcijski plan* potrebno je izraditi najkasnije 15 dana od upisa u evidenciju nezaposlenih ili u evidenciju tražitelja posla. Definira odgovarajuće zaposlenje za osobu, način njenog aktivnog traženja posla i druge obveze. Također se procjenjuje treba li *Dubinski individualni akcijski plan* izraditi odmah ili najkasnije četiri mjeseca nakon registracije osobe. Ovaj Individualni akcijski plan uključuje samo usluge koje pruža zavod za zapošljavanje Slovenije i druge institucije i udruge koje djeluju u ime Ministarstva za rad, obitelj, socijalna pitanja i jednake mogućnosti. Osobe koje primaju novčanu naknadu za nezaposlene, novčanu socijalnu pomoć ili su korisnici dodataka na dohodak imaju prioritet kod sudjelovanja u mjerama aktivne politike zapošljavanja.

Svi dugotrajno nezaposleni, uključujući i primatelje novčane socijalne pomoći, uključuju se u individualiziranu dubinsku ocjenu u roku od 12 do 15 mjeseci nakon prijave te se na temelju te ocjene zaključuju pojedinačni *Ugovor o integraciji na tržište rada* i *Individualni akcijski plan* (ne kasnije) od 18 mjeseci nakon registracije u evidenciji nezaposlenih. Ova evaluacija (tzv. »dubinska procjena«) uključuje procjenu različitih aspekata socijalne i osobne situacije osobe i aspekte povezane sa socijalnom uključenosti, uključujući potrebne socijalne usluge za poboljšanje korisnikove situacije i zapošljivosti, uključujući i usluge koje pružaju druge institucije (centri za socijalni rad, zdravstvene ustanove i sl.), tj. utvrđuje se na neki način »plan djelovanja« za uspješan povratak na tržište rada.

Sporazum o integraciji na tržište rada uvijek se temelji na opisanoj dubinskoj evaluaciji. Sporazum o zapošljavanju u Sloveniji tehnički je sličan Individualnom akcijskom planu, koji je jasno definiran zakonodavstvom o tržištu rada i u praksi je pisani ugovor, koji potpisuju savjetnik zavoda za zapošljavanje Slovenije i nezaposlena osoba. Ugovor o integraciji na tržište rada mora sadržavati barem jednu aktivnost usmjerenu na pronalaženje posla i ciljeve zapošljavanja. Također, uključuje korake koje nezaposlena osoba treba poduzeti, programe na koje će biti upućena, druge dogovorene aktivnosti koje se temelje na individualnim potrebama osobe, vremenski raspored, javljanje, učestalost kontakata. Ugovorom su definirane međusobne odgovornosti nezaposlene osobe i zavoda za zapošljavanje. Ugovor o integraciji na tržište rada objedinjuje relevantne usluge koje pružaju različite organizacije, širi spektar specifičnijih usluga, ali ne i one socijalne usluge čije je pružanje u nadležnosti centara za socijalni rad.

Ugovor o integraciji na tržište rada je fleksibilan u smislu da se nakon svakog sastanka sa savjetnikom za zapošljavanje može izmijeniti ovisno o napretku, a njegova je valjanost ograničena na razdoblje između dva sastanka sa savjetnikom. Savjetnik i nezaposlena osoba sastaju se u prosjeku svaka tri mjeseca. U međuvremenu, prema potrebi, imaju kontakte putem e-maila ili telefona. Nezaposlenoj osobi na raspolaganju su i kontakt centar i e-Portal. Ukoliko je potrebna socijalna aktivacija, nezaposlene osobe s centrom za socijalni rad sklapaju individualni Ugovor o rješa-

vanju (svojih) socijalnih pitanja¹⁵.

U slučaju privremeno nezaposlenih osoba, zavodi za zapošljavanje surađuju s centrima za socijalni rad na socijalnoj aktivaciji tih osoba. Njihova suradnja u pružanju usluga tržišta rada i aktivne politike tržišta rada (uključujući socijalnu aktivaciju) obvezna je i regulirana Zakonom o isplatama socijalne pomoći i Zakonom o regulaciji tržišta rada. Podrška za aktivaciju koju nudi zavod za zapošljavanje Slovenije uključuje:

1. individualno dubinsko savjetovanje o karijeri
2. radionice cjeloživotne orijentacije na karijeru – kroz radionice zavoda za zapošljavanje Slovenije u svojim centrima karijera i 13 koncesionara (postoji jedan program radionica za dugotrajno nezaposlene)
3. uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja (APZ)
4. usluge rehabilitacije pri zapošljavanju (za invalide).

Razlozi zbog kojih zavod za zapošljavanje prestaje voditi osobu u evidenciji nezaposlenih, odnosno ako se osoba: odjavi iz evidencije nezaposlenih ili evidencije uključenih u program aktivne politike zapošljavanja (APZ-a), odbije uključivanje u mjere APZ-a ili krši obveze preuzete ugovorom o uključivanju u APZ, odbija odgovarajući ili prikladan posao, ili se ne trudi da ga dobije na razgovoru za posao, radi ili je zaposlena »na crno«, nije aktivni tražitelj posla, osim ako nije izuzeta od ove obveze Individualnim akcijskim planom, te odbija potpisati Individualni akcijski plan.

Komparativna analiza sustava minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji

U nastavku teksta analiziraju se ključni indikatori sustava minimalnog dohotka (ZMN-a u HR i denarne socijalne pomoći u SLO) u Hrvatskoj i Sloveniji kako bi na kraju zaključivali o temeljnim razlikama dvaju sustava u pogledu adekvatnosti naknade, financiranju, pokrivenosti siromašnog stanovništva naknadom, učinkovitosti u ublažavanju siromaštva, interakcijom s tržištem rada, tj. uključivanjem radno sposobnih korisnika na tržište rada, te zahtjevnosti procedure prijave i samog means testa, tj. sustava provjere dohotka i imovine.

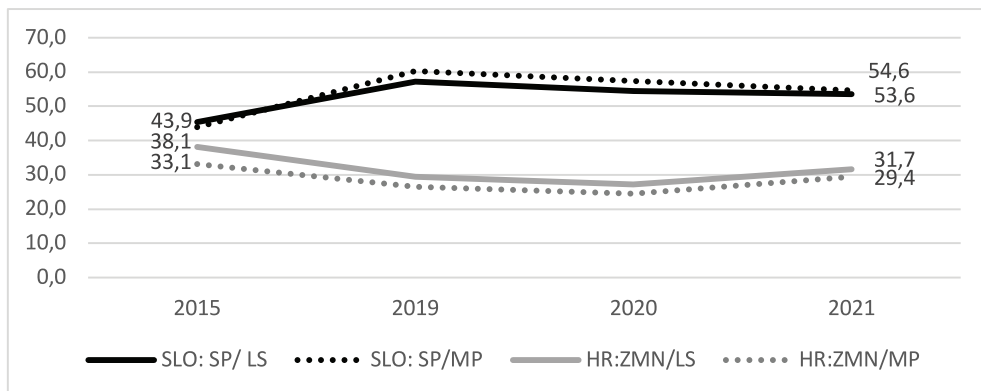
Kada govorimo o adekvatnosti same naknade minimalnog dohotka, najčešće se u istraživanjima promatra omjer odnosa naknade koju prima pojedinac ili kućanstvo i pripadajuće linije siromaštva. Tako i podaci prikazani u Tablici 2. koji su ugrađeni u Sliku 4. upravo kreću od izračuna tog pokazatelja u Hrvatskoj i Sloveniji te dodatno donose udio naknade minimalnog dohotka u minimalnoj plaći. Naime, obično sustavi minimalnog dohotka definiraju iznose minimalnog dohotka u odre-

15 Podaci prikupljeni u okviru projekta Europske komisije tijekom 2021. godine: »Exploratory study - filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States minimum income schemes«.

đenom razmjeru prema pragovima siromaštva ili minimalnim troškovima života za pojedine tipove kućanstva jer njihova je uloga upravo pomoći kućanstvima da im se ublaži situacija siromaštva u kojoj su se našli. Kako smo naveli u uvodu, preporuka Europskog parlamenta iz 2009. godine koja se ponavlja i 2010. godine (Europski parlament, 2010.) je da bi minimalni dohodak trebao biti u skladu, tj. na razini praga siromaštva za predmetni tip kućanstva i samo nekoliko zemalja članica EU-a ima minimalne dohotke na toj razini (Nizozemska, Danska) dok veći broj zemalja osigurava iznose minimalnog dohotka na razini 50% do 80% pripadajuće linije siromaštva. S druge strane, isto je tako važno voditi računa da iznos minimalnog dohotka ne bude radno destimulativan za radno sposobne korisnike minimalnog dohotka pa se onda u tu svrhu gleda udio minimalnog dohotka koji dobiva određeni tip kućanstva u minimalnoj plaći, te se i ovdje zbog toga u Tablici 2. i na Slici 4. prikazuje kretanje tog drugog indikatora za Hrvatsku i Sloveniju u periodu 2015.–2021. godina.

Iz prikazanih podataka u Tablici 2. i na Slici 4. možemo zaključiti da je adekvatnost sustava minimalnog dohotka u Sloveniji bitno bolja nego u Hrvatskoj. Naime, iz Slike 5. razvidno je da je u razdoblju 2015.–2021. godine jednočlano kućanstvo u Sloveniji koje prima *denarnu socijalnu pomoć* na mjesečnoj razini ostvarivalo prihode na razini od oko 55% linije siromaštva 2021. godine, dok je 2015. godine isti omjer bio na razini 44%. S druge strane, isti omjer u Hrvatskoj kretao se na razini oko 38% 2015. godine da bi u razdoblju 2019.–2021. oscilirao oko 30% linije siromaštva te se zadnjim porastom osnovice u 2022. godini ne očekuje unapređenje uslijed visoke inflacije¹⁶; što je bitno niža razina nego u Sloveniji. Slična je situacija i kada govorimo o kretanju indikatora udjela minimalnog dohotka u minimalnoj plaći, što ne iznenađuje s obzirom da je minimalna plaća u obje zemlje u neto iznosu vrlo blizu iznosa relativnog praga siromaštva, što znači da obje zemlje vode računa o tome da sustav minimalnog dohotka ne bude radno destimulativan. Naime, i u Sloveniji i u Hrvatskoj radno sposobni korisnik minimalnog dohotka ostvarit će značajno veću razinu primanja uz zaposlenost na minimalnoj plaći nego što ih ostvaruje kao nezaposleni primatelj minimalnog dohotka.

16 Procjenjuje se da bi zadnjim porastom osnovice u 2022. godini indikator adekvatnosti mogao ostati na istoj razini jer je za očekivati da će prag siromaštva za 2022. godinu za jednočlano kućanstvo porasti na oko 450 eura mjesečno, a osnovica ZMN-a se povećala na 133 eura.



Izvor: DZS i Slovenian Statistical office i Eurostat

Slika 4. Udio minimalnog dohotka u liniji siromaštva i min. neto plaći u SLO i HR od 2015. do 2021. godine

Tablica 2. Usporedba dinamike osnovica socijalne pomoći, linija siromaštva i minimalne plaće u Hrvatskoj i Sloveniji.

SLO	Osnovica SP (EUR)	Linija siromaštva (EUR) za jednočlano kućanstvo	Minimalna plaća (neto) u EUR
2015.	270	595	615
2019.	402	703	667
2020.	402	739	700
2021.	402	750	736

HR	Osnovica ZMN-a	Linija siromaštva (EUR) za jednočlano kućanstvo	Minimalna plaća
2015.	106	278	320
2019.	106	360	400
2020.	106	390	433
2021.	106	420	453

Izvor: DZS i Slovenia Statistical office i Eurostat¹⁷

Da bi sustav minimalnog dohotka bio učinkovit u ublažavanju siromaštva, osim njegove adekvatnosti, tj. prikladne visine iznosa vrlo je važno da naknada socijalne pomoći dođe do čim većeg broja siromašnih, tj. onih kojima je uistinu potrebna, a

¹⁷ Od 1.3.2022. je minimalni dohodak u Sloveniji 421,89 EUR (<https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/>), dok je u Hrvatskoj osnovica ZMN-a 2022. porasla na 1 000 HRK, tj. 133 EUR.

da se prikladnim procedurama means testa (to jest provjere dohotka i imovine) i drugim kriterijima isključe iz sustava oni koji mogu sami ili uz pomoć članova obitelji skrbiti o svojim potrebama. Indikator koji nam može pomoći u otkrivanju ove važne informacije zove se stopa pokrivenosti siromašnih minimalnom naknadom i moguće ga je prikazati kao postotak primatelja minimalne naknade od ukupnog broja relativno siromašnih ili od broja ekstremno siromašnih. Pošto se u stručnoj javnosti mogu čuti izvjesne kritike na Eurostatovu metodologiju praćenja siromaštva u kojoj se za relativni prag siromaštva uzima granica 60% medijalnog dohotka¹⁸ ovdje će se koristiti »strožu« definiciju siromaštva koja granicu siromaštva povlači na 40% medijalnog dohotka i službeno se u Eurostatu naziva **granicom ekstremnog siromaštva**.

U Tablici 3. prikazani su podaci o ukupnom broju korisnika minimalnog dohotka u dvije zemlje, njihovom postotnom udjelu u ukupnom stanovništvu te se donosi poseban stupac s pokazateljima stopa, tj. prisustva ekstremnog siromaštva u dvije zemlje

Tablica 3. Pokrivenost stanovništva minimalnim dohotkom u Hrvatskoj i Sloveniji

Godina	Broj korisnika HR	% ukupnog stanovništva pokrivenog ZMN naknadom u HR	% ekstremno siromašnih (ispod 40% medijana dohotka) HR	Broj korisnika denarne socijalne pomoći Slovenija	% ukupnog stanovništva	% ekstremno siromašnih (ispod 40% medijana dohotka) SLO
2018.	72 159	1,7	8,3	82 214	3,9	3,0
2019.	62 301	1,5	7,2	90 929	4,3	2,7
2020.	57 335	1,4	7,3	99 332	4,7	2,3

Izvor: Eurostat baza podataka, DZS i Ministarstvo rada, obitelji i jednakih mogućnosti Republike Slovenije, Ljubljana¹⁹

Iz podataka prikazanih u Tablici 3. na prvi pogled se da zaključiti da je pokrivenost naknadom minimalnog dohotka značajno bolja u Sloveniji nego u Hrvatskoj. Takav zaključak proizlazi iz objavljenih podataka koji sugeriraju da u Sloveniji naknadu minimalnog dohotka prima veći broj građana apsolutno i relativno u % od ukupnog stanovništva u usporedbi sa situacijom u Hrvatskoj. Međutim, ne dovodeći u pitanje navedeni zaključak, važno je ovdje istaknuti određeno ograničenje, a koje se odnosi na činjenicu istaknutu u trećem poglavlju, a odnosi se na to da denarna socijalna pomoć u Sloveniji postoji u dva oblika – kao privremena i kao trajna socijalna pomoć, pa je moguće u slučajevima privremene socijalne pomoći

18 Kritike idu u smjeru da je tako definiran indikator siromaštva da on više mjeri promjene u nejednakosti distribucije dohotka nego samu razinu siromaštva u društvu i sl.

19 Dostupno na <https://www.gov.si/podrocja/socialna-varnost/pravice-iz-javnih-sredstev-in-socialnovarstveni-programi/>.

da dođe do duplog brojanja određenog broja korisnika u Sloveniji koji su dva puta ostvarili pravo u istoj godini. S druge strane, indikativan je podatak da je u Sloveniji bitno veći broj korisnika denarne socijalne pomoći nego što je postotak građana u ekstremnom siromaštvu dok je situacija u Hrvatskoj dijametralno suprotna što također govori u prilog činjenici da je pokrivenost siromašnih ZMN-om u Hrvatskoj bitno niža nego što je pokrivenost denarnom socijalnom pomoći u Sloveniji. S druge strane, procjene Eurostata o stopi ekstremnog siromaštva (prag je postavljen na 40% medijana raspoloživog ekvivalentnog dohotka) za Hrvatsku su bitno veće i bile su 7,3% u 2020., 7,2% u 2019. i 8,3% u 2018. (vidi Tablicu 3.). Iz navedenog je moguće zaključiti da u Hrvatskoj jedan značajan broj ljudi koji žive ispod praga rizika ekstremnog siromaštva ne ostvaruju pravo na ZMN. Za ovako »nisku pokrivenost« ZMN naknadom koja je jedna od ključnih kada govorimo o mjerama za ublažavanje siromaštva postoji veći broj razloga koji bi mogli biti predmet posebnog istraživanja (dok se u nastavku ukratko raspravlja o dva važnija). Međutim, ono što je izvjesno je da direktna posljedica niske pokrivenosti siromašnih naknadom ZMN-a smanjuje učinkovitost same ZMN naknade kao instrumenta u ublažavanju siromaštva u Hrvatskoj.

Dva glavna razloga za nisku pokrivenost siromašnih naknadom ZMN-a u Hrvatskoj su **(pre)niska razina osnovice** za utvrđivanje visine same naknade za različite tipove kućanstva i relativno strogi kriteriji imovinskog cenzusa čiji su detalji pojašnjeni prethodno u poglavlju 3. Sama osnovica ne indeksira se za inflaciju nego je Vlada arbitrarno utvrđuje pa mnogi vrlo siromašni građani s primanjima ispod granice siromaštva²⁰(zbog prenisko definirane osnovice za ZMN naknadu) automatski su isključeni, tj. mogu se prijaviti za nju, ali unaprijed znaju da je neće moći ostvariti pa se posljedično niti ne prijavljuju. Zato ne iznenađuje podatak iz tablice 3. **da u Hrvatskoj tek svaka peta osoba koja se nalazi ispod granice ekstremnog siromaštva ostvari pravo na ZMN** što je slično nalazu na koji su upozoravali Nguyen i Rubil u svom radu (Nguyen i Rubil, 2021.) u kome kao glavni problem ZMN naknade upravo ističu nisku pokrivenost siromašnih naknadom te istu uzima samo 20% iz prvog (najsromašnijeg) dohodovnog decila. Dodatno navedenom, niska pokrivenost ZMN naknadom može biti posljedica »neuzimanja« naknade od strane onih koji bi po trenutnim kriterijima imali pravo, no u Hrvatskoj nemamo službenih istraživanja o stopi neuzimanja naknade tako da o broju onih koji bi formalno ispunjavali uvjete, a ne podnose zahtjeve iz raznih njima poznatih razloga (neinformiranost, udaljenost centra za socijalnu skrb, sram od stigme itd) za ZMN naknadu možemo samo špekulirati. Međutim, izvjesno je da u Hrvatskoj postoji određeni broj takvih osoba koje bi imale pravo na naknadu ZMN-a, ali ne podnose zahtjeve što se onda negativno odražava na stupu pokrivenosti naknadom, a istraživanja i određena praćenja stope neuzimanja naknade ZMN-a trebalo bi svakako čim prije inicirati.

20 Primjerice, umirovljenici s mirovinama od 1 200 do 2 000 kuna su ispod praga rizika od siromaštva koji je 2020. godine bio oko 3 000 kuna mjesečnih primanja za samca.

Tablica 4. Izdaci za financiranje sustava minimalnog dohotka u Hrvatskoj i Sloveniji

Godina	Ukupni izdaci u HR za ZMN u EUR	Ukupni izdaci za denarnu socijalnu pomoć u SLO u EUR	Prosječni isplaćeni iznos po korisniku godišnje (mjesečno) u EUR u HR	Prosječni izdaci po korisniku godišnje (mjesečno) u EUR u SLO
2020	51 574,853	267 259,140	900 (75)	2 690 (225)
2019	55 880,887	246 093,422	896 (75)	2 706 (225)
2018	64 380,976	205 347,423	892 (74,3)	2497 (208)

Izvor: Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike; Mesečne statistike izplaćil denarne socijalne pomoći in varstvenega dodatka, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Ljubljana²¹. Dostupno na: <https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/.Slovenija>

Ukupni izdaci za financiranje ZMN-a na godišnjoj razini u obje zemlje pratili su trendove kretanja broja korisnika: pa su tako u Hrvatskoj ukupni izdaci za financiranje ZMN-a padali te je u 2020. godini ukupan iznos za financiranje ZMN-a iznosio 388,4 milijuna kuna (oko 52 milijuna eura); u 2019. 420,8 milijuna kuna (oko 56 milijuna eura) i 2018. 484,8 milijuna kuna (oko 64,5 milijuna eura) što predstavlja manje od 1% ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu u navedenim godinama u Hrvatskoj prema Državnom zavodu za statistiku. S druge strane, ukupni izdaci za financiranje denarne socijalne pomoći u Sloveniji prate porast broja korisnika i rastu s 205,3 milijuna eura u 2018. godini na 267,3 milijuna eura u 2020. godini i u ukupnom iznosu su 5 puta veći od izdataka za istu svrhu u Hrvatskoj. Iz Tablice 4. razvidno je da su prosječni isplaćeni godišnji izdaci po korisniku promatrano godišnje ili mjesečno u Sloveniji veći za oko 3 puta nego u Hrvatskoj, što je vrlo dobar ilustrativan pokazatelj koliko je **hrvatski sustav minimalnog dohotka podfinanciran**. Naime, po svim pokazateljima razlika u razini ekonomske razvijenosti između dvije zemlje (o kojima se raspravljalo u prvom poglavlju) je bitno niža od prikazane velike razlike u financiranju sustava minimalnog dohotka. Naime, prema Eurostatu, hrvatski paritet kupovne snage 2021. godine po glavi stanovnika iznosio je 22 576 jedinica, a u Sloveniji je iznosio 29 210²² jedinica pa bi mogli zaključiti da je Hrvatska bila negdje na oko 80% BDP-a Slovenije mjereno prema paritetu kupovne snage te da su razlike u razini razvijenosti između dvije zemlje bitno manje nego navedene razlike u financiranju sustava minimalnog dohotka koje idu do omjera 1 na prema 3 u korist Slovenije.

21 <https://www.gov.si/podrocja/socialna-varnost/pravice-iz-javnih-sredstev-in-socialnovarstveni-programi/>.

22 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_pc/default/table?lang=en.

ZAKLJUČAK

Nakon provedene analize sustava minimalnog dohotka u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj moguće je iznijeti sljedeće zaključke. U Sloveniji je osnovica za naknadu minimalnog dohotka bitno viša i pokriva oko 55% predmetne linije siromaštva te se redovito indeksira i utemeljena je na procijenjenim minimalnim troškovima života koji se obvezno po zakonu u Sloveniji izračunavaju svakih 6 godina. S druge strane, u Hrvatskoj se osnovica ZMN-a određuje arbitrarno odlukom Vlade Republike Hrvatske i ne usklađuje se s porastom troškova života, a njezina razina je preniska i oscilira na tek oko 30% linije siromaštva posljednjih godina. Svakako bi bilo dobro čim prije promijeniti ovu praksu arbitrarnosti te po uzoru na Sloveniju osnovicu ZMN-a temeljiti na indikatoru koji mjeri minimalne troškove života te je redovito indeksirati s njihovim porastom.

Adekvatnost naknade minimalnog dohotka u Sloveniji je značajno viša nego u Hrvatskoj i poboljšava se zadnjih godina dok je u Hrvatskoj naknada neadekvatna i na vrlo niskim razinama te korisnicima može eventualno pripomoći u osiguranju minimalnih troškova prehrane dok se za druge troškove moraju »snalaziti« na druge načine. Hrvatski sustav minimalnog dohotka u usporedbi sa istim u Sloveniji je podfinanciran te se za njegovo financiranje izdvaja 3 puta manje sredstava na godišnjoj razini. Spomenuta podfinanciranost sustava ZMN-a u Hrvatskoj djelomice je posljedica kontinuirano niske osnovice i posljedično niskih naknada ZMN-a koje u konačnici rezultiraju i niskom pokrivenošću siromašnog stanovništva naknadom što smanjuje potencijal ZMN-a za ublažavanje siromaštva.

Osim navedenog, iz provedene analize i usporedbe sustava radne aktivacije nezaposlenih radno sposobnih korisnika minimalne naknade isti sustav je u Sloveniji bitno više fokusiran na ponovnu reintegraciju na tržište rada radno sposobnih primatelja minimalne naknade što se očituje u činjenici da upravo ova skupina ima prioritet za uključivanje u programe aktivne politike zapošljavanja iako nisu dostupni podaci o učinkovitosti sudjelovanja u mjerama aktivne politike zapošljavanja za Sloveniju koji bi sugerirali i njihovu veću zapošljivost. S druge strane, podaci za Hrvatsku pokazuju bitnu nižu uključenost u same programe aktivne politike zapošljavanja upravo primatelja ZMN-a u odnosu na prosječnu populaciju nezaposlenih dok je sama procedura aktivacija nezaposlenih korisnika ZMN-a više formalizirana i usmjerena na sankcioniranje nego na provođenje programa osnaživanja, socijalne aktivacije i potpore od strane drugih sustava kako je to slučaj u Sloveniji s ciljem rehabilitacije i socijalne aktivacije korisnika i izgradnje njihovih radnih kompetencija i povećanja zapošljivosti.

Iz svega navedenog, uzimajući u obzir i podatke o razlikama u ekonomskoj razvijenosti i ekonomskim nejednakostima, moguće je zaključiti da su razina i prisustvo siromaštva u Sloveniji niže uslijed: a) veće razine razvijenosti te ujednačenije distribucije dohotka koja je posljedica kako nižih nejednakosti predfiskalnog dohot-

ka tako i veće redistribucije dohotka izdašnjim sustavom socijalnih naknada b) veće razine »socijalnog napora« koji se očituju u višoj razini izdvajanja za programe socijalne zaštite i višim razinama socijalnih naknada i posebno naknade minimalnog dohotka te c) učinkovitijim sustavom minimalnog dohotka s adekvatnijom razinom naknade i boljom pokrivenošću siromašnih stanovnika naknadom minimalnog dohotka.

Upravo su to područja koja bi u Hrvatskoj u budućnosti trebalo unapređivati ako se želi bitnije unaprijediti položaj najsiromašnijih članova hrvatskog društva: a) distribuciju dohotka trebalo bi učiniti manje nejednakom uvođenjem pravednijih i progresivnijih poreznih instrumenata kako poreza na dohodak tako i novih oblika poreza na imovinu, poput poreza na nekretnine i različite vrste rentnih prihoda b) važno bi bilo povećati »socijalni napor« posebice u segmentu socijalnih naknada koje su dobro usmjerene na najsiromašnije kao što su ZMN, osobna invalidnina te podići njihove iznose do razine koja bi jamčila dostojanstvenu razinu životnog standarda njihovim primateljima jer se kvaliteta nekog društva/zajednice upravo ogleda u odnosu te zajednice prema najslabijim (i najsiromašnijim) članovima zajednice. Odnos prema najsiromašnijim u Hrvatskoj od strane Republike Hrvatske do sada nije bio na adekvatnoj razini te se preporuča unapređenje po uzoru na Sloveniju i druge razvijene europske socijalne države kako bi i najsiromašniji članovi hrvatskog društva u većoj mjeri participirali u plodovima ekonomskog i socijalnog razvoja.

LITERATURA

1. Babić, Z. (2008a). Uloga socijalne pomoći u politici prema siromaštvu u Hrvatskoj. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 18 (116), 52–81.
2. Babić, Z. (2008b). Redistribucijski učinci sustava socijalnih transfera u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 15 (2), 151–171.
3. Babić, Z. (2017). EMIN Context Report-Croatia. Development in relation to Minimum Income Schemes. Preuzeto s: https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/context-report_croatia.pdf (17.7.2022).
4. Babić, Z. & Lučev, J. (2019). Comparative analysis of economic and social policy development in Croatia and Slovenia. *Problemy Polityki Społecznej*, 47 (4), 47–71. <https://doi.org/10.31971/16401808.47.4.2019.3>
5. Čok, M., Urban, I. & Verbič, M. (2013). *Income redistribution through taxes and social benefits: The case of Slovenia and Croatia. MPRA working paper 38918*. University Library Munich. Preuzeto s: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/38918/> (10.7.2022.).
6. Europski parlament (2009). *Active inclusion of people excluded from the labour market, 2008/2335(INI)*. Brussels: European Parliament. Preuzeto s: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A52009IP0351> (15.9.2022.).

7. Europski parlament (2010). *Resolution of 20 October 2010 of the European Parliament on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe*. Preuzeto s: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010IP0375> (15.9.2022.).
8. Franičević, V. (2002). Politička i moralna ekonomija u prvom desetljeću tranzicije u Hrvatskoj. *Politička misao*, 39 (1), 3–34.
9. Holzner, M. & Leitner, S. (2008). *Economic inequality in Central, East and Southeast Europe. The WIIW Balkan Observatory Working Papers 74*. The Vienna Institute for International Economic Studies. Preuzeto s: <https://www.wiiw.ac.at/economic-inequality-in-central-east-and-southeast-europe-dlp-3223.pdf>. (1.9.2022.).
10. Kump, N. & Stropnik, N. (2009). *Reducing and preventing child poverty and social exclusion in Slovenia – Lessons learned from transition countries. Report for UNICEF*. Ljubljana: Institute for Economic Research.
11. Leskošek, V. & Trbanc, M. (2009). *Minimum income schemes. Study of national policies – Slovenia. Report for peer review in social inclusion*. Preuzeto s: <https://www.peer-review-social-inclusion.eu> (15.6.2022.).
12. Mencinger, J. (2002). The benefits of ignoring IMF. *Ekonomski pregled*, 53 (3-4), 391–403.
13. Orshansky, M. (1965). Counting the poor: Another look at the poverty profile. *Social Security Bulletin*, 28 (1), 3–29.
14. Odluka o osnovici za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade. *Narodne novine*, 23/2022.
15. Podobnik, M. & Ilijaš, A. (2020). Učinkovitost naknada opće socijalne pomoći i uloga centra za socijalnu skrb u borbi protiv siromaštva. *Ljetopis socijalnog rada*, 27 (3), 449–479. <https://doi.org/10.3935/ljsr.v27i3.350>
16. Rončević, B. (2001). Socijalna situacija i socijalne reforme u Sloveniji. *Revija za socijalnu politiku*, 8 (2), 131–157.
17. Nguyen, N. T. V. & Rubil, I. (2021). Fiscal policies, inequality, and poverty in Croatia. Preuzeto s: https://www.eizg.hr/UserDocsImages/publikacije/serijskepublikacije/radnimaterijali/Fiscal%20Policies%20_Inequality_and%20Poverty%20in%20Croatia.pdf?vel=807438 (1.9.2022.).
18. Stanovnik, T. & Stropnik, N. (1998). *Impact of social transfers on poverty and income inequality in Slovenia: A comparison between the pre-transition and the post-transition period*. Ljubljana: Institute for Economic Research.
19. Stropnik, N. & Stanovnik T. (2002). *Combating poverty and social exclusion - Volume 2, A case study of Slovenia*. Budapest: International Labour Office. Preuzeto s: https://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowResource.action;jsessionid=3iafosMsSay8rPVi7D_QF8m_n2Z-LywstZcvjuC-l4Ve5hZdDws-H!-1064472180?lang=PT&id=7866 (13.5.2022.).

20. Stropnik, N. (2010). Policy overview and policy impact analysis – A case study: Slovenia. In: *Child poverty and child well-being in the European Union. Volume IV: Country case studies*. Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Unit E.2) of the European Commission. Budapest: TÁRKI.: Preuzeto s: http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/case_studies/childpoverty_slovenia.pdf (20.6.2022.).
21. Stropnik, N. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes*. Preuzeto s: [SI_ESPN_thematic%20report%20on%20MIS.pdf](http://www.espn.europa.eu/DocsImages/ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika/Strategija%20razvoja%20sustava%20socijalne%20skrbi%20u%20RH%202011.-2016.%5B1%5D.pdf) (12.6.2022.).
22. Svjetska banka (2014). *Croatia – Public Finance Review: Restructuring Spending for Stability and Growth*. Report No. 78320-HR. Preuzeto s: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21282/783200REVISED-00PFR0final0report0ENG.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (10.7.2022.).
23. Šućur, Z. (2001). *Siromaštvo: Teorije, koncepti i pokazatelji*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
24. Šućur, Z. (2005). Siromaštvo i socijalni transferi u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 29 (1), 37–58.
25. van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. & Cantillon, B. (2011). The CSB-Minimum Income Protection Indicators Dataset (CSB-MIPI), *CSB Working Paper 11/05*, 1–48. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy. <https://repository.uantwerpen.be/desktop/irua> (17.5.2022.).
26. Zakon o socialno varstvenih prejemkih (2010). Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 61/2010, with amendments. Preuzeto s: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5609> (15.6.2022.).
27. Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (2010). Preuzeto s: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4780> (15.6.2022.).
28. Vlada Republike Hrvatske (2011). *Strategija razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016*. Preuzeto s: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika/Strategija%20razvoja%20sustava%20socijalne%20skrbi%20u%20RH%202011.-2016.%5B1%5D.pdf> (15.5.2022.).
29. Zakon o socijalnoj skrbi (2022). *Narodne novine*, 18/2022., 46/2022.

Zdenko Babić

CHALLENGES IN POVERTY ALLEVIATION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MINIMUM INCOME SYSTEMS IN CROATIA AND SLOVENIA

ABSTRACT

Minimum income systems in the countries of the European Union are an important instrument in the policy of fighting poverty. Although in several strategic documents of various EU institutions, member states are invited to improve their minimum income systems and the recommendations how to do it are included, in a large number of EU countries, including Croatia, the aforementioned recommendations are still awaiting implementation. Therefore, the main goal of this work is to achieve a deeper insight into the potentials and challenges of the minimum income system in their focus on poverty alleviation and better social integration of their users in Croatia and Slovenia through a comparative analysis of the minimum income systems in Croatia and Slovenia. For the comparison and evaluation of the minimum income systems, numerous indicators will be analysed, such as the rate of adequacy of the minimum income and the rate of coverage of the poor by the minimum income for the period from 2018 to 2020. Elements of the availability of the minimum income system to citizens will be analysed, such as the complexity of the application process and the complexity of the method of checking income and assets, the so-called means test. At the end, after the analysis, certain recommendations for improving the minimum income system in the Republic of Croatia will be presented.

Key words: *minimum income; poverty; social exclusion; social integration*



*Međunarodna licenca / International License:
Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0.*