

## 2 Social Assistance as a Policy Instrument towards the Poor in Croatia

PROFESSIONAL PAPER

Zdenko Babić\*

### Abstract

This paper evaluates the effects of programs and instruments aimed at combating poverty in Croatia with a special emphasis on social assistance. Due to the post-socialist transition and the Homeland War (1991-1995), Croatia was faced with a significant increase in social problems in the 1990s. Social programs were at the time focused on those mostly affected by the war - refugees, displaced persons, and the disabled in the war. In 2002, the Croatian Government adopted the country's first *Program to Combat Poverty and Social Exclusion*. Although it was an important step in fighting poverty, its implementation seems to have failed, due to the reluctance of political actors and a lack of coordinated policies. Furthermore, although social assistance is a well-targeted transfer towards the poor, its level in Croatia has been low and unchanged since 2001. Therefore, the process of relatively intense economic development in Croatia in the 2000s has not resulted in a decrease in the number of the poor.

**Keywords:** poverty, social transfers, social assistance

**JEL classification:** I32, I38

---

\* Zdenko Babić, Research Associate, The Institute of Economics, Zagreb, Croatia.

## 2. Uloga socijalne pomoći u politici prema siromaštvu u Hrvatskoj

STRUČNI RAD

Zdenko Babić\*

### Sažetak

U radu se ocjenjuju učinci politika i instrumenata koji su se koristili u borbi protiv siromaštva u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na ocjenu instrumenta socijalne pomoći. Nakon tranzicijske krize i ratne agresije na Hrvatsku, socijalni problemi su značajno porasli. Socijalni su programi tada bili usmjereni na zaštitu standarda prognanika i izbjeglica te stradalnika Domovinskog rata. Siromaštvo se počinje intenzivnije istraživati tek posljednjih nekoliko godina, a prvi sveobuhvatni program za borbu protiv siromaštva Vlada usvaja 2002. godine. Međutim, usvajanje programa je pokazalo tek deklarativnu opredijeljenost Vlade za borbu protiv siromaštva, a puna provedba usvojenih mjera je izostala. Sva istraživanja pokazuju da je socijalna pomoć, tj. pomoć za uzdržavanje najbolje usmjereni transfer prema siromašnima. Međutim, osnovica za socijalnu pomoć nije se povećavala od 2001. godine, što je, uz nepostojanje sustavne politike i koordiniranih mjera za borbu protiv siromaštva, glavni razlog da se u desetljeću intenzivnog razvoja broj siromašnih u Hrvatskoj nije smanjio.

**Ključne riječi:** siromaštvo, socijalni transferi, socijalna pomoć

**JEL klasifikacija:** I32, I38

---

\* Zdenko Babić, znanstveni suradnik, Ekonomski institut, Zagreb, Hrvatska.

# 1. Uvod<sup>1</sup>

---

Siromaštvo je trajni problem s kojim se ljudsko društvo suočava. Za razliku od nerazvijenih zemalja, gdje u siromaštvu često živi većina stanovništva, udio siromašnog u ukupnom stanovništvu u razvijenim zemljama uglavnom ne prelazi 15 posto, mjereno relativnom linijom siromaštva. Kada se, pak, kao standard za liniju siromaštva uzmu 2 USD dnevnih prihoda po osobi, onda, skoro svaki drugi stanovnik zemlje, ili točnije 2,6 milijardi ljudi, živi s manje od 2 USD prihoda dnevno odnosno u ekstremnom siromaštvu (UNDP, 2007).

Siromaštvo je u Europi najvećim dijelom prisutno u obliku stopa relativnog siromaštva koje mjere siromaštvo u relativnom odnosu prema prosječnom standardu pojedinog društva. Tako izračunate mjere siromaštva služe za formuliranje programa i instrumenata kojima se ne osiguravaju samo sredstva za zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba, kao što su stan, hrana i odjeća, nego i određenih kulturnih i društvenih potreba, koje sprečavaju socijalnu marginalizaciju i socijalnu isključenost siromašnih članova društva.

U ovom će se radu prikazati i ocijeniti učinci politika i instrumenata koji su se koristili u borbi protiv siromaštva u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na ocjenu instrumenta socijalne pomoći. Pod pojmom socijalne pomoći se ovdje uglavnom podrazumijeva *pomoć za održavanje* kao naznačajniji oblik pomoći siromašnim osobama u Hrvatskoj. Rad je podijeljen u šest poglavlja. Nakon uvoda, u drugom se poglavlju razmatra razina siromaštva i profil siromašnih u Hrvatskoj. U trećem se poglavlju opisuje dosadašnja politika prema siromašnima te se analiziraju učinci programa za smanjivanje siromaštva. Zakonska se osnovica te struktura primatelja socijalne pomoći prikazuje u četvrtom poglavlju te se analizira razina izdataka za socijalnu pomoć. U petom se poglavlju komparativnom analizom ocjenjuje (ne)uspješnost instrumenta socijalne pomoći u ublažavanju siromaštva u Hrvatskoj. Šesto poglavlje sadrži zaključke.

---

<sup>1</sup> Rad se djelomično temelji na rezultatima istraživanja provedenim u okviru izrade doktorske disertacije (Babić, 2007).

## 2. Siromaštvo u Hrvatskoj

---

Siromaštvo je, kao pojava, u socijalizmu bilo negirano (Šućur, 2001). Jedna od posljedica tog negiranja je velika praznina u pogledu primjerenog statističkog praćenja i ozbiljnih istraživanja tog fenomena u bivšim socijalističkim zemljama, što vrijedi i za Hrvatsku. Tranzicija s planskog na tržišni način privređivanja uzrokovala je snažan pad BDP-a u tranzicijskim zemljama, koji je po intenzitetu bio sličan padu BDP-a u razdoblju velike ekonomske krize tridesetih godina dvadesetog stoljeća. To je bio jedan od najsnažnijih čimbenika koji je uzrokovao povećanje siromaštva u svim tranzicijskim zemljama u početnom razdoblju tranzicije, uz dodatni faktor ratne agresije u slučaju Hrvatske.

Intenzitet porasta siromaštva u tranzicijskim zemljama bio je poprilično različit i u skladu s početnim uvjetima i razvijenošću pojedinih zemalja. Tako je u razvijenijim zemljama (Slovenija, Češka) porast stopa siromaštva u prvim godinama tranzicije bio neznatan, dok je u zemljama kao što su Rumunjska, Rusija, Poljska, Bugarska, te u Baltičkim zemljama, porast siromaštva u prvom razdoblju tranzicije bio izuzetno snažan (Milanovic, 1998). U kasnijem su razdoblju tranzicijskog procesa naprednije zemlje (Češka, Mađarska, Poljska i Slovenija) uglavnom dostigle i prestigle razinu BDP-a iz predtranzicijskog razdoblja, pa siromaštvo danas u većini tih zemalja ima slične uzroke kao i u ostalim razvijenim zemljama.

U Hrvatskoj je Državni zavod za statistiku (DZS) 2001. godine počeo pratiti i objavljivati pokazatelje siromaštva. Pritom se DZS, zbog međunarodne usporedivosti, počeo koristiti dohotkom kao pokazateljem materijalnog blagostanja, te je preuzeo Eurostatovu metodologiju za mjerenje siromaštva. U svojim izračunima stopa siromaštva DZS koristi relativne linije siromaštva izračunate iz podataka prikupljenih Anketom o potrošnji kućanstava. Anketa se provodi na uzorku slučajno izabranih privatnih kućanstava tako da je uzorak za svaku godinu posebno definiran, tj. nema panelnog dijela uzorka (kućanstva se ne ponavljaju u sljedećoj godini), a takav uzorak ograničava praćenje duljine trajanja i ostajanja u siromaštvu obitelji i pojedinaca u Hrvatskoj. U skladu s opisanom metodologijom, siromašnima se smatraju one

osobe koje imaju dohodak manji od 60 posto medijana nacionalnog dohotka. Prema tako utvrđenoj liniji, u 2006. se 16,3 posto građana Hrvatske moglo smatrati siromašnima, što je usporedivo s razinom siromaštva u slabije razvijenim zemljama EU-a, a nešto je više od razvijenih zemalja EU-a. Iz podataka prikazanih u tablici 1 vidi se da je u razdoblju 2002.-2006. stopa relativnog siromaštva oscilirala između 16 i 18 posto.

| Tablica 1. <b>Relativna linija siromaštva u Hrvatskoj</b>         |              |              |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | <b>2002.</b> | <b>2003.</b> | <b>2004.</b> | <b>2005.</b> | <b>2006.</b> |
| <b>Stopa relativnog siromaštva (%)</b>                            | <b>18,2</b>  | <b>16,9</b>  | <b>16,7</b>  | <b>17,5</b>  | <b>16,3</b>  |
| Prag siromaštva za samačko kućanstvo (HRK)                        | 19.253       | 18.895       | 20.713       | 21.237       | 22.196       |
| Prag siromaštva za kućanstvo s dvoje odraslih i dvoje djece (HRK) | 40.433       | 39.681       | 43.499       | 44.598       | 46.611       |

*Izvor: Državni zavod za statistiku.*

Osim službenog statističkog izračuna u posljednje se vrijeme pojavio i značajan broj radova na temu siromaštva. U Hrvatskoj je 2000. godine prvo nacionalno istraživanje siromaštva provela Svjetska banka u suradnji s domaćim stručnjacima (World Bank, 2000). U ostalim radovima prevladavaju teme o razini siromaštva i ekonomskih nejednakosti u Hrvatskoj (Nestić, 2002; Nestić i Vecchi, 2006; Šućur, 2000; 2001; 2004a; 2004b), o profilima siromašnih i subjektivnom osjećaju siromaštva (Hrvatski Caritas, 2004), o razlikama između objektivnih pokazatelja siromaštva i subjektivne percepcije siromaštva (Bićanić i Franičević, 2005; Šućur, 2006), o siromašnima koji su zaposleni (Matković, 2006), te o vezi između siromaštva, nezaposlenosti i socijalne isključenosti (UNDP, 2006).

Istraživanja upućuju na snažnu povezanost između položaja pojedinaca na tržištu rada i siromaštva. Pritom su nezaposleni skupina s visokim rizikom siromaštva. S obzirom na snažnu obiteljsku tradiciju u Hrvatskoj, obitelj pomaže svoje nezaposlene te oni ne moraju nužno biti siromašni i socijalno isključeni (Šverko, Galešić i Maslić-Seršić, 2004), ali dugotrajna nezaposlenost najčešće ipak vodi u siromaštvo.

Nestić i Vecchi (2006) istražuju regionalne aspekte siromaštva u Hrvatskoj. Na temelju metodologije za izračunavanje apsolutne linije siromaštva, dolaze do zaključka da su glavne determinante siromaštva u Hrvatskoj obrazovanje i regionalna pripadnost. Apsolutna se linija siromaštva izračunava na način da se ocijene troškovi minimalnih prehrambenih potreba, gdje kućanstva ili pojedinci za prehranu troše upravo toliko da ostvare minimum potrebnog unosa kalorija i energije pri kojoj zdravlje organizma nije ugroženo, te se zatim, prema propisanoj metodologiji, procjenjuju ostali troškovi<sup>2</sup>. Apsolutne linije siromaštva uobičajeno su niže od relativnih linija, pa su i apsolutne stope siromaštva niže od relativnih stopa siromaštva.

| Odrasla osoba       | Bračni par bez djece | Jedna odrasla osoba s djetetom | Bračni par s dvoje djece |
|---------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 22.145 HRK godišnje | 33.217 HRK godišnje  | 28.788 HRK godišnje            | 46.504 HRK godišnje      |
| 1.845 HRK mjesečno  | 2.768 HRK mjesečno   | 1.899 HRK mjesečno             | 3.867 HRK mjesečno       |

Izvor: Nestić i Vecchi (2006).

Prema ovako izračunatoj apsolutnoj liniji siromaštva, u Hrvatskoj je u 2004. godini stopa apsolutnog siromaštva iznosila 11,1 posto. Pritom su stope siromaštva u istočnom i središnjem dijelu Hrvatske bile bitno više od prosjeka. Razlike u stopama apsolutnog siromaštva između najsiromašnijih županija i najrazvijenije regije - Grada Zagreba - iznose i do 6 puta.

Šućur (2006) analizira objektivne i subjektivne pokazatelje siromaštva dobivene istraživanjem koje su proveli Hrvatski Caritas i Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve početkom 2004. godine. U spomenutom je istraživanju bilo obuhvaćeno 1.216 kućanstava s područja cijele Hrvatske, a rezultati upućuju da je prema relativnoj liniji siromaštva, 27 posto kućanstava živjelo u siromaštvu 2004. godine. Ova stopa objektivnog siromaštva bitno je viša od one dobivene metodologijom DZS-a, zbog uže definicije dohotka<sup>3</sup>. Za razliku

<sup>2</sup> O metodologiji izračuna vidjeti više u Nestić i Vecchi (2006).

<sup>3</sup> Dohodak u naturi nije cjelovito obuhvaćen jer nije procijenjena proizvodnja na vlastitom imanju za potrebe osobne potrošnje te su iz dohotka isključeni podignuti štedni ulazi. Osim toga, upitnici DZS-a na detaljniji način prikupljaju informacije o svakoj komponenti dohotka, dok su, na primjer, u ovom istraživanju mirovine i svi socijalni transferi bili obuhvaćeni jednim pitanjem i jedinstvenom kategorijom.

od stopa objektivnog siromaštva, stope subjektivnog siromaštva bitno se razlikuju ovisno o načinu mjerenja i kreću se od 15 do 70 posto. Subjektivna percepcija siromaštva snažnije je povezana sa životnim standardom referentnih grupa nego s realnim financijskim mogućnostima. Natprosječan rizik siromaštva imaju kućanstva u kojima su nositelji osobe sa završenom ili nezavršenom osnovnom školom, umirovljenici te nezaposlene ili neaktivne osobe. Općenito, natprosječan rizik siromaštva imaju kućanstva u kojima žive starije osobe, kao i kućanstva u kojima živi jedna odrasla osoba s djecom. Također, prema rezultatima ovog istraživanja, natprosječan rizik siromaštva imaju osobe koje dolaze iz regija direktno zahvaćenih ratom (Lika i Banovina te Slavonija) te iz sjeverne Hrvatske. Najmanji rizik siromaštva imaju kućanstva iz Dalmacije, a zatim iz Istre i Primorja.

Za razliku od prethodnog Caritasovog istraživanja, koje veliku razliku između subjektivne percepcije siromaštva i objektivnih pokazatelja objašnjava usporedbom sa životnim stilom referentnih skupina, Bičanić i Franičević (2005) ukazuju na visoku razinu subjektivnog siromaštva kao posljedice nelegalno stečenih materijalnih i drugih pozicija određene skupine pojedinaca u tranzicijskim zemljama. Taj fenomen nazivaju moralnim ekonomijama tranzicijskih zemalja. Prema njima, pitanje (ne)pravednosti u distribuciji bogatstva i dohodaka dodatno uvjetuje visoke razine subjektivnog siromaštva kod stanovništva manje razvijenih tranzicijskih zemalja. Stoga, umjesto klasičnih mjera za ublažavanje siromaštva i nejednakosti, smatraju da "najvažniji izazov poslije-socijalističkih država u regiji nije samo rješavanje nejednakosti i siromaštva gospodarskim rastom nego, zbog važnosti i razmjera subjektivnog osjećaja nejednakosti i siromaštva, poduzimanje niza mjera usmjerenih na pitanja pravednosti, prigoda, mogućnosti i blagostanja" (Bičanić i Franičević, 2005: 33).

Profil siromašnih i glavne determinante siromaštva nisu se bitno promijenili od prvog sveobuhvatnog istraživanja (World Bank, 2000) siromaštva, koje se odnosilo na stanje u 1998. godini, do posljednjih istraživanja. Siromašne su obitelji i pojedinci s niskim obrazovanjem, nezaposleni, starije osobe sa slabim mirovinskim primanjima ili bez ikakvih mirovinskih primanja, jednočlana ili dvočlana kućanstva, te kućanstva u ruralnim dijelovima Slavonije i središnje

Hrvatske, i relativno noviji profil - zaposleni siromašni - (Matković, 2006). Duljina trajanja siromaštva nije utvrđena jer ne postoji statistička osnovica, ali određeni indikatori, primjerice podatak o duljini razdoblja primanja pomoći za uzdržavanje (čak preko 30 posto prima pomoć duže od 5 godina; vidjeti sliku 3), upućuju na to da je siromaštvo u Hrvatskoj pretežno dugotrajnog karaktera.

### **3. Mjere i programi za ublažavanje siromaštva u Hrvatskoj**

#### **3.1. Direktne i indirektne mjere za smanjivanje siromaštva**

Kada se govori o programima borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, onda se, na općenitoj razini, može reći da postoje četiri temeljna čimbenika u politici prema siromaštvu:

- ekonomski rast i zapošljavanje;
  - investicije u ljudski kapital;
  - progresivna porezna politika;
  - politika socijalnih transfera usmjerenih prema ublažavanju ekonomskih nejednakosti i siromaštva.
1. Gospodarski je rast nužan u borbi protiv siromaštva, ali sam po sebi nije dovoljan. Iako je posljednjih desetak godina ukupni gospodarski napredak u Hrvatskoj bio značajan (prosječna godišnja stopa rasta iznosila je 4,0 posto u razdoblju 1996.-2006.), koristi od takvog rasta nisu bile podjednako raspodijeljene na sve članove društva. Visoka nezaposlenost, velik broj korisnika socijalne pomoći i iseljavanje mladih iz slabije razvijenih regija pokazuju da postoje skupine građana koje su isključene iz participacije u koristima razvoja.
  2. Iako se nezaposlenost značajno smanjila u posljednjih pet godina, u strukturi nezaposlenih postoji velik broj onih s vrlo malim mogućnostima



zapošljavanja. Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), jedna trećina ukupnog broja nezaposlenih, ili njih oko 80.000, ima završeno ili nezavršeno osnovnoškolsko obrazovanje. Javni izdaci za programe obrazovanja i osposobljavanja siromašnih predstavljaju značajan instrument smanjenja i prevencije siromaštva na duži rok. Dobro obrazovanje i dobra zdravstvena skrb siromašnima otvaraju vrata tržišta rada. Tendencije u sustavu tercijarnog obrazovanja, gdje se iz godine u godinu povećava broj studenata koji participiraju u troškovima studija, a sustav stipendiranja i kreditiranja usmjeren posebice na siromašnije studente još nije uspostavljen, potencijalno ugrožava socijalnu mobilnost mladih iz siromašnijih slojeva. U usporedbi sa zemljama EU-a, u Hrvatskoj osobe starije od 35 godina manje sudjeluju u određenom obliku obrazovanja. Također, izdaci za obrazovanje su u Hrvatskoj niži nego u zemljama EU-a, a posebno nepovoljna situacija vlada u sustavu financiranja i participacije odraslih u cjeloživotnom učenju i obrazovanju.

3. Prema Urbanu (2004), ukupni porezni sustav u Hrvatskoj ostvaruje redistributivne učinke. Redistributivni učinak se mjeri kao razlika indeksa nejednakosti predfiskalnog dohotka i neto dohotka. I dok je u 2003. godini Ginijev indeks nejednakosti predfiskalnog dohotka iznosio 0,6559, Ginijev je indeks nejednakosti neto dohotka bio 0,4317, pa se ostvareni redistributivni učinak očituje u smanjenju indeksa nejednakosti za 0,2243. Odnosno, nakon fiskalne intervencije, poreznim je sustavom i transferima značajno smanjena nejednakost dohotka u Hrvatskoj.
4. Kada se u obzir uzme politika socijalnih transfera u Hrvatskoj, rezultati istraživanja (Babić, 2008) govore u prilog tezi da postoji podosta prostora za povećanje učinkovitosti cjelokupnog sustava socijalnih transfera. Transferi usmjereni prema najsiromašnijima, kao što je socijalna pomoć, niski su i ne osiguravaju podmirenje osnovnih životnih potreba.

### 3.2. Relevantni nacionalni programi za borbu protiv siromaštva

Hrvatska je u poratnim godinama bila prisiljena trošiti značajna sredstva na pomoć skupinama stanovnika direktno pogođenih ratom. Skrb za prognanike i izbjeglice bila je organizirana pod okriljem posebnog vladinog ureda, koji je kasnije prerastao u ministarstvo, koje se vrlo uspješno nosilo s teškom situacijom (Jurčević, 1994). Također, zbog rata i gospodarske krize, rastao je broj siromašnih građana koji nisu bili u stanju samostalno zadovoljavati svoje egzistencijalne potrebe.

U takvim je okolnostima u proljeće 1993. godine Vlada donijela prvi *Socijalni program* s ciljem pomoći najugroženijima. Financijska sredstva za provedbu mjera iz *Socijalnog programa* najvećim je dijelom osiguravao državni proračun, ali bitno je spomenuti i značajnu ulogu koje su imale međunarodne humanitarne institucije i organizacije. Ugroženo je stanovništvo dobivalo različite oblike pomoći, i to u novcu, stambenom zbrinjavanju, hrani, odjeći i obući (Jurčević, 1994). S ciljem učinkovitije raspodjele pomoći, u to su vrijeme uvedene socijalne iskaznice, kojih je, prema Jurčeviću (1994), 1993. godine bilo 105 tisuća prema nositeljima kućanstava s 241.091 članom, što je predstavljalo oko 5 posto ukupnog hrvatskog stanovništva.

S razvojem gospodarskih prilika u razdoblju od kraja 1995. godine dolazi i do potrebe promjene zakonskog okvira u području socijalne skrbi. To je rezultiralo novim Zakonom o socijalnoj skrbi, koji se primjenjuje od 1998. godine.

Analizirajući specifični segment socijalne politike namijenjen borbi protiv siromaštva (pomoć za uzdržavanje) u razdoblju primjene novog Zakona iz 1998., Šućur (2001: 212) daje sljedeću ocjenu: "Vrlo niska razina dohodovnog cenzusa onemogućuje mnogim skupinama siromašnih građana ostvarivanje prava iz sustava pomoći (ovdje mislimo prije svega na umirovljenike s niskim mirovinama). Na taj način neadekvatna visina naknada smanjuje pokrivenost stanovništva". Citirano istraživanje, dakle, upozorava na neprimjerenu zaštitu siromašnog stanovništva.

Nakon izbora 2000. godine dolazi do promjena u ekonomskoj i socijalnoj politici, od kojih je većina konceptijski formulirana *Strategijom razvoja Republike Hrvatske: Hrvatska u 21. stoljeću*, što je bio naziv većeg broja sektorskih strateških dokumenata (Ured za strategiju razvitka, 2002). U tim se dokumentima na nekoliko mjesta spominje borba protiv siromaštva (Strategija razvoja mirovinskog sustava i socijalne skrbi, Strategija razvoja makroekonomije), ali konkretni ciljevi i zadaci nisu posebno naglašeni. Stoga se uviđa potreba stvaranja nacionalnog programa borbe protiv siromaštva.

*Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti* Vlada je prihvatila 2002. godine. Tako on postaje strateški dokument Hrvatske za politiku prema siromaštvu. Dokument su napisali predstavnici različitih državnih tijela, uz pomoć stručnjaka s područja socijalne politike. Socijalni partneri i predstavnici organizacija civilnog društva nisu bili uključeni u proces pisanja *Programa* niti je bio organiziran široki konzultacijski proces. *Program* je u svojoj biti ostao većinom deklarativan, dok se u njegovom završnom dijelu planira formiranje tripartitnog tijela za nadzor provođenja *Programa*, koje će jedanput godišnje izvješćivati Vladu o rezultatima i mogućim promjenama. Takvo je tijelo osnovano, ali izvješće nikad nije proslijeđeno Vladi niti je *Program* kasnije raspravljen u javnosti ili sa socijalnim partnerima (Stubbs i Zrinščak, 2004), pa su konačni učinci njegove provedbe ostali upitni.

Pod koordinacijom resornog ministarstva, 2007. je donesena *Strategija reforme socijalnih naknada* (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2007a), kojom se predlaže niz mjera usmjerenih na sustav novčanih naknada iz segmenta socijalne skrbi. Predlaže se pojednostavljivanje sustava objedinjavanjem velikog broja prava kako bi se pojednostavio administrativni postupak i olakšao pristup; primjena dodatnih kriterija kako bi se osigurala bolja ciljanost naknada te uvođenje registra socijalnih naknada koji bi omogućio uvid u “povijest” i “kretanje” korisnika kroz sustav, čime bi se mogle kontrolirati eventualne zloupotrebe, itd. Za sve su mjere definirani nositelji i rokovi provedbe, a sve bi trebalo rezultirati povećanom transparentnošću i većom organizacijskom učinkovitošću sustava naknada iz područja socijalne skrbi.

Status zemlje kandidatkinje za ulazak u Europsku uniju 2004. godine donio je i obvezu izrade određenih dokumenata u području socijalne politike. Tako je 2007. godine, sukladno odredbama Pristupnog partnerstva, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007b) s Europskom komisijom, preciznije njezinom Općom upravom za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, zaključilo *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju*. Jedan od ciljeva memoranduma je pružiti pomoć Hrvatskoj u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti i u osuvremenjivanju sustava socijalne zaštite te pripremiti zemlju za puno sudjelovanje u metodi otvorene koordinacije socijalne zaštite i socijalnog uključivanja nakon pristupanja EU-u.

Dio dokumenta koji se odnosi na problematiku siromaštva govori o razini i prisutnosti siromaštva u Hrvatskoj, identificira posebno ugrožene skupine, prikazuje dosadašnju politiku prema siromašnima te predlaže niz mjera za poboljšanje skrbi o siromašnim osobama. U dokumentu se navodi da je sustav socijalne pomoći još uvijek prilično kompliciran, a naknade relativno niske (standardna naknada za radno sposobnu osobu bez ikakvih primanja iznosi manje od 10 posto prosječne neto plaće). U dokumentu se navodi da: “dohodovni prag za socijalnu pomoć određuje vlada na potpuno proizvoljan način neovisno o bilo kakvim linijama siromaštva” (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2007b: 31). Također se navodi da se ovaj prag, koji iznosi 400 kuna za radno sposobnu osobu, nije mijenjao od 2001. godine (te se ne usklađuje s rastom troškova života).

---

## 4. Obilježja hrvatskog sustava socijalne pomoći

---

Sustav socijalne pomoći uključuje veći broj različitih prava namijenjenih najugroženijem stanovništvu. Od svih tih prava najznačajnija je mjesečna pomoć u novcu, poznata pod nazivom *pomoć za uzdržavanje*, koja se financira iz državnog proračuna. Većina provedenih istraživanja upućuje na činjenicu da je pomoć za uzdržavanje prilično dobro usmjeren transfer koji dolazi do siromašnih građana.

## 4.1. Socijalna pomoć – zakonski okvir

Zakonski temelj prava na socijalnu pomoć nalazi se u dvama osnovnim zakonskim aktima - Ustavu Republike Hrvatske i Zakonu o socijalnoj skrbi (1997). Ustav Republike Hrvatske na nekoliko mjesta naglašava pravo siromašnih, nemoćnih i radno nesposobnih na pomoć u slučaju ugroženosti temeljnih potreba. Temeljni pravni dokument koji formulira pojam i razrađuje uvjete i kriterije za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć je Zakon o socijalnoj skrbi (1997), koji se primjenjuje od 1. siječnja 1998. godine.

Potrebno je na početku definirati pojmove socijalna pomoć i socijalna skrb. U Hrvatskoj se pojam socijalne skrbi koristi kao nadređen pojmu socijalne pomoći. To potvrđuje i naziv zakona - Zakon o socijalnoj skrbi - kao i naziv resornog ministarstva - Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi. Takva praksa, međutim, "nije u skladu s većinom europskih zemalja" (Šućur, 2004a: 21-22). Ono što je zajedničko je činjenica da je sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi usmjeren na suzbijanje siromaštva, socijalne ugroženosti i isključenosti, pa iz toga razloga predstavlja posljednju socijalno-zaštitnu mrežu za socijalno ugroženu i ranjivu populaciju. Pod pojmom socijalna pomoć podrazumijevaju se "novčani i prirodni transferi siromašnim korisnicima koji nisu utemeljeni na osiguranju, te institucionalna skrb za ljude koji se sami o sebi ne mogu brinuti ili tu skrb ne mogu plaćati" (Šućur, 2004a: 21). S druge strane, socijalna skrb treba zadovoljiti određeni broj individualiziranih potreba, kako i kada se one nenadano pojave. Proizlazi kako je uloga socijalne pomoći pružanje potpore siromašnima, a socijalne skrbi pružanje potpore osobama s posebnim potrebama (invalidima, napuštenoj djeci, dugotrajno bolesnima i sl.).

Mogu se, dakle, identificirati dvije osnovne skupine korisnika socijalne pomoći i socijalne skrbi. Prvu čine oni koji uopće nemaju vlastitih prihoda ili su ti prihodi manji od propisanih cenzusa, što znači da su nedostatni za podmirenje osnovnih životnih potreba - oni ostvaruju neka prava socijalne pomoći; najčešće je to pomoć za uzdržavanje. Drugu skupinu korisnika čine oni koji dobivaju pomoć u svrhu zadovoljavanja specifičnih potreba, nastalih

uglavnom zbog invalidnosti, starosti, psihičke bolesti, ovisnosti i dr. (ovdje ulaze i djeca i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi, djeca i mladež s poremećajima u ponašanju te žrtve obiteljskog nasilja).

Socijalna pomoć se, sukladno zakonskim odredbama, financira iz proračuna središnje države, općina i gradova. No, središnja razina vlasti u potpunosti financira sva standardna prava opće socijalne pomoći (pomoć za uzdržavanje je najznačajniji oblik), osim pomoći za stanovanje i ogrjev. Niže razine vlasti mogu vlastitim sredstvima financirati onaj dio naknade socijalne pomoći koji prelazi standardnu razinu zajamčenu Zakonom. U praksi, proračuni većih gradova (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek) omogućavaju da lokalne razine također sudjeluju u financiranju određenih oblika socijalne pomoći. Međutim, zbog slabog fiskalnog kapaciteta, manje sredine često nisu u stanju pratiti dinamiku većih centara, pa se javlja još jedan oblik nejednakosti među najpotrebnijima.

Molba za pomoć za uzdržavanje podnosi se nadležnom centru socijalne skrbi. Članak 15. Zakona o socijalnoj skrbi (1997) kaže da pravo na pomoć za uzdržavanje može ostvariti samac ili obitelj koji nemaju sredstava za uzdržavanje u visini utvrđenoj u članku 16. ovoga Zakona, a nisu ih u mogućnosti ostvariti svojim radom ili prihodima od imovine ili na drugi način. Pomoć za uzdržavanje ostvaruje se u novcu ili u naturi. Članak 16. navodi da visinu osnovice na temelju koje se utvrđuje visina pomoći za uzdržavanje određuje Vlada Republike Hrvatske te se razrađuju kategorije korisnika s obzirom na visinu tako definirane osnovice.

U sljedećim se člancima navodi što se smatra prihodima u smislu članka 18. i 19. ovog Zakona. Tako se u prihode ubrajaju sva financijska i materijalna sredstva koja samac ili obitelj ostvari po osnovi rada, mirovine, prihoda od imovine ili na neki drugi način, te se navodi i što ne ulazi u prihode. Tako se u prihode ne uračunava pomoć za podmirenje troškova stanovanja, novčana naknada za tjelesno oštećenje, doplatak za pomoć i njegu, ortopedski dodatak, osobna invalidnina, a iznos prihoda se umanjuje za iznos koji na temelju propisa o obiteljskim odnosima član obitelji plaća za uzdržavanje osobe koja nije član te obitelji. Članak 21. izričito navodi tko nema pravo na pomoć za

uzdržavanje. Pravo na pomoć za uzdržavanje nema samac niti član obitelji koji:

- može sam sebe uzdržavati;
- ne želi tražiti uzdržavanje od osobe koja ga je dužna uzdržavati na temelju propisa o obiteljskim odnosima, osim ako centar za socijalnu skrb utvrdi da zakonski obveznik uzdržavanja nije u mogućnosti osigurati uzdržavanje;
- ne želi ostvariti uzdržavanje na temelju sklopljenog ugovora o doživotnom uzdržavanju, a nije pokrenuo postupak za raskid tog ugovora;
- može osigurati uzdržavanje po drugoj osnovi.

Dakle, kriteriji za korištenje prava na pomoć za uzdržavanje su jasno definirani zakonom, te su prilično rigorozni. Jasno je naznačeno tko nema pravo koristiti ovaj instrument iz programa socijalne pomoći. Ovako striktni kriteriji rezultirali su, kako tvrde i istraživački rezultati (World Bank, 2007a; Babić, 2008), dobrom usmjerenošću ovog instrumenta na siromašnu populaciju. Međutim, na pitanje je li razina primanja koju siromašni primaju po ovoj osnovi dovoljna odgovorit će se u nastavku rada.

## 4.2. Izdaci za socijalnu pomoć i korisnici socijalne pomoći

Izdaci za različite oblike naknada i programa socijalne skrbi i njihovu administraciju putem resornog ministarstva i centara socijalne skrbi posljednjih godina osciliraju oko 1 posto BDP-a. Oko 96 posto ih se financira direktno iz državnog proračuna, dok se oko 4 posto ukupnog iznosa odnosi na vlastite prihode koje ostvaruju ustanove socijalne skrbi (tablica 3).

| IZVORI SREDSTAVA                                       | 2003.          |       | 2004.          |       | 2005.          |       |
|--|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
|  | U tisućama HRK | %     | U tisućama HRK | %     | U tisućama HRK | %     |
| 1. Državni proračun                                    | 2.076.870      | 96,6  | 2.139.280      | 96,1  | 2.244.092      | 96,2  |
| 2. Vlastiti prihodi državnih ustanova socijalne skrbi* | 73.169         | 3,4   | 86.261         | 3,9   | 88.522         | 3,8   |
| Ukupno (1. + 2.)                                       | 2.150.040      | 100,0 | 2.225.541      | 100,0 | 2.332.614      | 100,0 |
| Udio pomoći i naknada socijalne skrbi u BDP-u          |                | 1,06  |                | 1,04  |                | 1,01  |

*Napomena: \*Vlastite prihode čine: naplaćena participacija od korisnika smještenih u državnim domovima socijalne skrbi (plaćanje cijene usluga / smještaja), prihodi od dopunske gospodarske i negospodarske djelatnosti domova socijalne skrbi (prihodi od radionica za obrazovanje korisnika, ugostiteljske djelatnosti, iznajmljivanja prostorija i dr.), donacije, kapitalni prihodi, prihod od fonda "Kralj Zvonimir" (za prognanike i izbjeglice u domovima socijalne skrbi) i drugi prihodi.*

*Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća za 2003., 2004. i 2005.).*

U tablici 4 je prikazano kretanje ukupnih izdataka pomoći za uzdržavanje kao temeljnog oblika socijalne pomoći namijenjenog siromašnim građanima. Također se iz podataka Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi može uočiti da od ukupno 18 oblika različitih financiranih prava najveći dio rashoda otpada na pomoć za uzdržavanje. Većina ostalih prava je povezana s određenim nepovoljnim novonastalim životnim okolnostima, koje izazivaju povećane potrebe i troškove kod korisnika (npr. invalidnost, rehabilitacija i dr.), ili s financiranjem programa institucionalnog zbrinjavanja korisnika u domovima ili kod udomitelja.

Dakle, pomoć za uzdržavanje je temeljni oblik pomoći namijenjen ublažavanju siromaštva. Iz podataka prikazanih u tablici 4 vidi se da je financiranje ovog programa sudjelovalo s oko 20 posto u ukupnim izdacima za socijalnu skrb nadležnog ministarstva u razdoblju 2003.-2005. To je istovremeno nešto više od 0,2 posto BDP-a. Ako usporedimo ove podatke s podacima srednjoeuropskih i Baltičkih zemalja (World Bank, 2007b) prikazanim u tablici 5, onda je udio izdvajanja u Hrvatskoj niži od udjela u Sloveniji, Slovačkoj i Češkoj, viši nego u Litvi i Latviji, te približno jednak Estoniji i Poljskoj.



|                        | 2003.          |  |         | 2004.          |  |         | 2005.          |  |         |
|------------------------|----------------|--|---------|----------------|--|---------|----------------|--|---------|
|                        | U tisućama HRK | % ukupnih izdvajanja za socijalnu skrb | % BDP-a | U tisućama HRK | % ukupnih izdvajanja za socijalnu skrb | % BDP-a | U tisućama HRK | % ukupnih izdvajanja za socijalnu skrb | % BDP-a |
| Pomoć za uzdržavanje   | 501.129        | 23,3                                   | 0,25    | 500.426        | 22,5                                   | 0,24    | 497.753        | 21,3                                   | 0,22    |
| Broj primatelja pomoći | 121.515        |  |         | 120.916        |  |         | 119.470        |  |         |

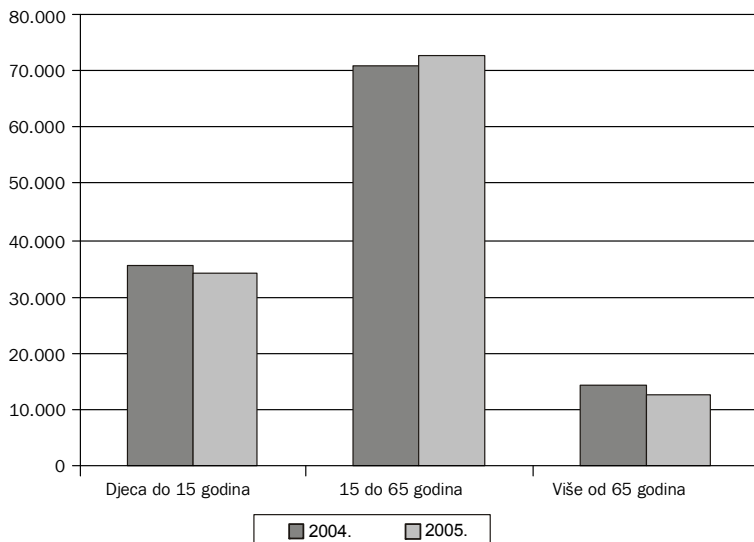
Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća za 2003., 2004. i 2005.).

| Zemlja    | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Češka     | 0,42  | 0,45  | 0,48  | 0,46  |
| Estonija  | 0,34  | 0,30  | 0,26  | 0,17  |
| Latvija   | 0,02  | 0,02  | 0,04  | 0,05  |
| Litva     | 0,18  | 0,17  | 0,17  | 0,11  |
| Poljska   | 0,38  | 0,44  | 0,41  | 0,19  |
| Slovačka  | 1,13  | 1,04  | 0,75  | 0,48  |
| Slovenija | 0,24  | 0,31  | 0,44  | 0,48  |

Izvor: World Bank (2007b).

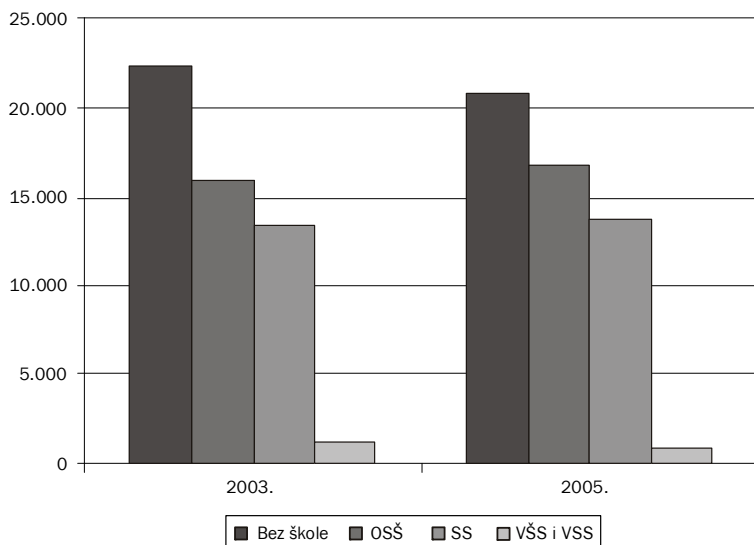
Nakon što su prikazani osnovni okviri visine izdataka za pomoć za uzdržavanje, u nastavku se donosi prikaz temeljnih obilježja korisnika pomoći za uzdržavanje. Na slici 1 prikazana je struktura korisnika prema dobi. Trideset posto ukupnog broja korisnika čine djeca, oko 60 posto su korisnici radno aktivne dobi i oko 10 posto korisnici starije dobi preko 65 godina starosti. Na slici 2 je prikazana struktura primatelja pomoći za uzdržavanje prema obrazovanju. Prikazani su podaci s obzirom na obrazovanje nositelja kućanstva, pa se radi o ukupnom broju od oko 52.500 obitelji primatelja pomoći. Rezultati su očekivani i pokazuju da je niska razina obrazovanja često temeljni uzrok padanja u siromaštvo.

Slika 1. **Struktura korisnika pomoći za održavanje prema dobi**



Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća za 2003., 2004. i 2005.).

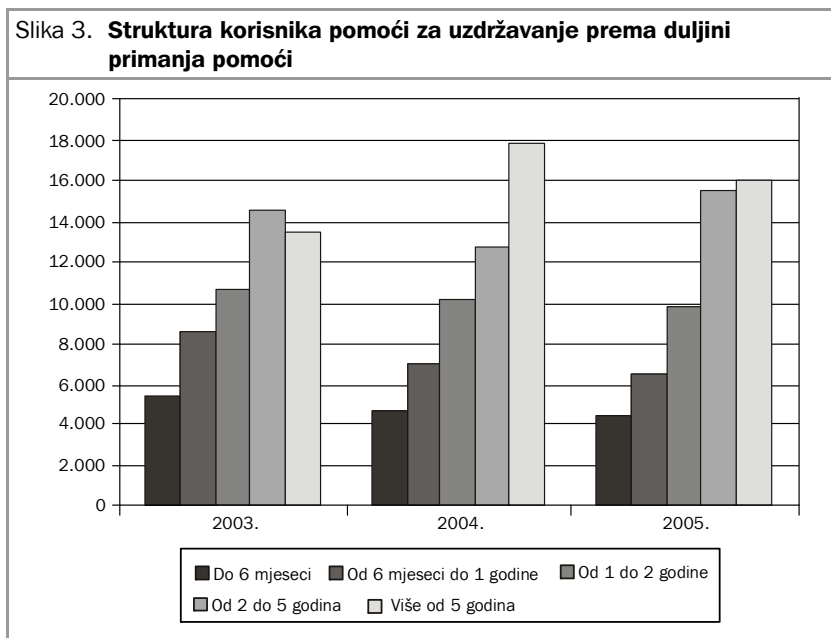
Slika 2. **Struktura korisnika pomoći za održavanje prema obrazovanju**



Napomena: Podaci su u izvoru razvrstani prema obrazovanju nositelja kućanstva.  
 Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća za 2003., 2004. i 2005.).

Prema prikazanim podacima, oko 72 posto primatelja pomoći za uzdržavanje u 2005. je imalo nezavršeno ili završeno osnovnoškolsko obrazovanje, oko 26,4 posto su bili korisnici sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem, dok je oko 1,7 posto korisnika imalo više ili visoko obrazovanje. Ovakva struktura korisnika pomoći za uzdržavanje prilično je stabilna u razdoblju 2003.-2005.

Podaci na slici 3 prikazuju strukturu korisnika primatelja pomoći za uzdržavanje prema duljini trajanja razdoblja primanja pomoći. Rezultati ukazuju na mogućnost da je siromaštvo u Hrvatskoj pretežito dugotrajnog karaktera. Na to ukazuje podatak da je u 2005. godini oko 80 posto primatelja pomoći za uzdržavanje primalo pomoć duže od jedne godine, a čak preko 30 posto duže od 5 godina.



Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća za 2003., 2004. i 2005.).

U tablici 6 je prikazana struktura korisnika s obzirom na njihovu poziciju na tržištu rada. Podaci upućuju na snažnu povezanost između pozicije na tržištu rada i siromaštva. Preko 45 posto korisnika pomoći za uzdržavanje su

registrirane nezaposlene osobe, više od 50 posto njih su radno neaktivni, s tim da skoro 90 posto radno neaktivnih čine djeca i radno nesposobne osobe. Umirovljenici i zaposleni čine po 1,6 posto ukupnog broja primatelja pomoći za uzdržavanje.

**Tablica 6. Korisnici pomoći za uzdržavanje prema statusu na tržištu rada, 2003.-2005.**

| Status na tržištu rada             | 2003.          | U %          | 2004.          | U %          | 2005.          | U %          |
|------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| Nezaposleni                        | 55.622         | 45,8         | 54.800         | 45,3         | 55031          | 46,1         |
| Zaposleni                          | 2.259          | 1,9          | 2.159          | 1,8          | 1.926          | 1,6          |
| Umirovljenici                      | 2.145          | 1,8          | 2.489          | 2,1          | 1963           | 1,6          |
| Neaktivni                          | 61.489         | 50,6         | 61.468         | 50,8         | 60550          | 50,7         |
| - od toga djeca i radno nesposobni | 53.391         | 86,8         | 54.449         | 88,6         | 55.012         | 90,9         |
| <b>Ukupno</b>                      | <b>121.515</b> | <b>100,0</b> | <b>120.916</b> | <b>100,0</b> | <b>119.470</b> | <b>100,0</b> |

*Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća za 2003., 2004. i 2005.).*

**Tablica 7. Korisnici pomoći za uzdržavanje po županijama, 2006.**

| Županija               | Udio korisnika pomoći za uzdržavanje u ukupnom stanovništvu (%) |
|------------------------|---|
| Šibensko-kninska       | 9,1   |
| Međimurska             | 5,0   |
| Karlovačka             | 4,9   |
| Virovitičko-podravska  | 4,6   |
| Brodsko-posavska       | 4,4   |
| Osječko-baranjska      | 4,4   |
| Sisačko-moslavačka     | 4,3   |
| Vukovarsko-srijemska   | 4,0   |
| Bjelovarsko-bilogorska | 3,4   |
| Požeško-slavonska      | 3,0   |
| Zadarska               | 2,7   |
| Koprivničko-križevačka | 2,4   |
| Ličko-senjska          | 2,3   |
| Varaždinska            | 1,9   |
| Splitsko-dalmatinska   | 1,6   |
| Grad Zagreb            | 1,3   |
| Zagrebačka             | 1,1   |
| Dubrovačko-neretvanska | 1,0   |
| Krapinsko-zagorska     | 1,0   |
| Primorsko-goranska     | 0,9   |
| Istarska               | 0,6   |

*Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnje izvješće za 2006.).*

U tablici 7 prikazana je distribucija primatelja socijalne pomoći po županijama. Primatelji socijalne pomoći su natprosječno koncentrirani u županijama središnje i istočne Hrvatske, te županijama koje su bile izložene ratnim stradanjima.

Iz različitih pokazatelja koji opisuju strukturu korisnika pomoći za uzdržavanje moguće je uočiti određeni profil primatelja pomoći za uzdržavanje. Primatelji pomoći za uzdržavanje većinom su radno aktivne dobi, niskog stupnja obrazovanja, nezaposleni ili neaktivni, te su već dulji niz godina u statusu primatelja pomoći za uzdržavanje.

---

## **5. Ocjena socijalne pomoći u ublažavanju siromaštva u Hrvatskoj**

Pomoć za uzdržavanje najvažniji je program u sustavu opće socijalne pomoći. U razdoblju od uvođenja ovog programa početkom 1998. pa do 2002. godine primjećuje se trend povećavanja udjela korisnika u ukupnom stanovništvu, a od tada se udjel stabilizirao na oko 2,7 posto. Ocjena pomoći za uzdržavanje, kao temeljnog instrumenta za ublažavanje siromaštva u Hrvatskoj, provest će se na sljedeći način:

- a) komparativnom analizom u kojoj će se prikazati stanje siromaštva, pokrivenost naknadom socijalne pomoći siromašnog stanovništva i udio izdataka za socijalnu pomoć u BDP-u u Hrvatskoj i izabranim zemljama. Opisana komparativna analiza omogućit će uvid u izdašnost sustava socijalne pomoći u Hrvatskoj u odnosu na zemlje slične razine razvijenosti.
- b) analizom u kojoj će se razmatrati pokazatelji pokrivenosti siromašnog stanovništva socijalnom pomoći i izračunavati odnos prosječnog mjesečnog izdatka po osobi primatelju i utvrđenih linija siromaštva preuzetih iz dosadašnjih empirijskih istraživanja o siromaštvu u Hrvatskoj.

Komparativna analiza izdataka za socijalnu pomoć otežana je iz nekoliko razloga. Prije svega, vrlo je teško doći do svih potrebnih podataka. Drugo, često se sustavi socijalne zaštite, pa tako i sustavi i instrumenti namijenjeni ublažavanju siromaštva, razlikuju od zemlje do zemlje, pa bi se mogla učiniti pogreška uspoređivanja različitih instrumenata. Međutim, istraživanje Svjetske banke iz 2007. godine (World Bank, 2007b), u kojem je upravo prikazan sustav socijalne pomoći u zemljama Središnje Europe i Baltičkim zemljama, pomaže riješiti opisane nedoumice. Povoljna okolnost je da sve zemlje u istraživanju koriste program zaštite minimalnog dohotka (ZMD) kao instrument za ublažavanje siromaštva, poznatiji pod engleskim nazivom *Minimum Income Guarantee Programs*, koji ima skoro identičan cilj i svrhu kao pomoć za uzdržavanje u hrvatskom sustavu.

Glavne su karakteristike sustava zagarantiranog minimalnog dohotka (Casas, 2005):

- da je zagarantiran od strane države - država se obvezuje isplaćivati ga određenim kategorijama građana koji ispunjavaju uvjete;
- da je minimalan, jer mu je osnovna namjena sprečavanje pada u (duboko) siromaštvo;
- da se pravo na naknadu po ovoj osnovi temelji na prethodnoj provjeri prihoda;
- da je univerzalan u smislu da je namijenjen svima onima koji se ne mogu "zaštiti" po drugim osnovama sustava socijalne zaštite;
- da se ne temelji na prethodnoj uplati doprinosa.

Koristeći se ovim temeljnim karakteristikama sustava zagarantiranog minimalnog dohotka i uspoređujući ga sa zakonskim kriterijima koji definiraju opseg i uvjete za korištenje prava na pomoć za uzdržavanje, moguće je zaključiti da hrvatski sustav pomoći za uzdržavanje zadovoljava većini ovih uvjeta. Stoga se smatra relevantnim napraviti komparativnu analizu sa zemljama Srednje Europe i Baltičkim zemljama.

U tablici 8 prikazani su podaci o stopama relativnog rizika siromaštva, pokrivenosti siromašnog stanovništva zagarantiranim minimalnim dohotkom i pomoći za održavanje te njihovi prosječni mjesečni iznosi. Moguće je zaključiti da najbolju pokrivenost siromašnog stanovništva imaju Češka s 50 posto pokrivenosti i Slovačka s 39 posto, s tim da je izdašnost češkog sustava s prosječnih 80 eura veća od izdašnosti slovačkog sustava s prosjekom od 42 eura. Na trećem mjestu po pokrivenosti siromašnog stanovništva socijalnom pomoći nalazi se Slovenija s 24 posto pokrivenosti, ali je ona po izdašnosti prosječnog mjesečnog iznosa socijalne pomoći od 196 eura na prvom mjestu. Hrvatska se sa 16 posto pokrivenosti siromašnog stanovništva nalazi na sedmom mjestu od promatranih devet zemalja, dok je po indikatoru prosječnog mjesečnog iznosa socijalne pomoći od oko 50 eura na petom mjestu. Moguće je, dakle, zaključiti da hrvatski sustav, po indikatorima pokrivenosti siromašnog stanovništva socijalnom pomoći i izdašnosti socijalne pomoći, bitno zaostaje za zemljama Srednje Europe (Slovenijom, Češkom i Slovačkom) i sličniji je sustavima Baltičkih zemalja.

Tablica 8. **Pokrivenost stanovništva socijalnom pomoći u izabranim zemljama, 2003.**

|                 | Broj stanovnika  | Stope siromaštva | Ukupan broj siromašnih | Ukupan broj primatelja ZMD-a i socijalne pomoći | Primatelji ZMD-a i socijalne pomoći u % siromašnog stanovništva | Prosječan mjesečni iznos ZMD-a i socijalne pomoći (EUR) |
|-----------------|------------------|------------------|------------------------|---|---|---|
| Češka           | 10.203.300       | 8                | 816.264                | 408.132   | (1) 50  | 83  |
| Estonija        | 1.356.000        | 18               | 244.080                | 51.528  | (5)21   | 48  |
| <b>Hrvatska</b> | <b>4.442.200</b> | <b>16,9</b>      | <b>750.731</b>         | <b>121.515</b>                                  | <b>(7) 16</b>   | <b>50</b>   |
| Latvija         | 2.331.500        | 16               | 373.040                | 67.613  | (6) 18  | 34  |
| Litva           | 3.462.600        | 15               | 519.390                | 117.728   | (4) 23  | 45  |
| Mađarska        | 10.142.400       | 12               | 1.217.088              | 141.993   | (8)12   | 80  |
| Poljska         | 38.218.500       | 17               | 6.497.145              | 573.277   | (9) 9   | 81  |
| Slovačka        | 5.379.200        | 13,3             | 715.433                | 279.718   | (2)39   | 42  |
| Slovenija       | 1.995.000        | 10               | 199.500                | 47.880  | (3)24   | 196   |

Izvori: World Bank (2007b), Eurostat (stupac 1) i autorov izračun (stupci 4 i 5).

U završnom je dijelu ovog poglavlja provedena analiza koja dodatno pokazuje nisku razinu državne skrbi za socijalno najugroženije stanovnike Hrvatske. Iako rezultati provedenih istraživanja (World Bank, 2007a; Babić, 2008) upućuju na zaključak da je pomoć za uzdržavanje prilično dobro usmjeren transfer koji dolazi do siromašnih građana, osnovica se nije povećavala od 2001. godine. Povećanje prosječnog isplaćenog iznosa pomoći u razdoblju 2001.-2006. godina iznosilo je 10,5 posto (tablica 9), dok je kumulativ rasta indeksa potrošačkih cijena za isto razdoblje, prema podacima HNB-a, iznosio 12,1 posto, što znači da se položaj korisnika pomoći za uzdržavanje realno pogoršavao.

U drugom se dijelu analize koriste podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi i Državnog zavoda za statistiku te rezultati prethodnih istraživanja, uz čiju se pomoć izračunava indikator pokrivenosti različitih linija siromaštva prosječnim izdatkom za socijalnu pomoć - zbroj isplaćenih iznosa pomoći za uzdržavanje i jednokratne novčane pomoći kako bi se ocijenila adekvatnost visine pomoći za uzdržavanje u ublažavanju siromaštva i materijalne deprivacije. Podaci o kretanju ukupnog isplaćenog iznosa pomoći za uzdržavanje i jednokratnih pomoći isplaćenih preko centara socijalne skrbi te podaci o broju korisnika donose se u tablici 9.

|               | <b>Pomoć za uzdržavanje, broj korisnika</b> | <b>Ukupni izdaci (HRK)</b> | <b>Izdaci za pomoć za uzdržavanje (HRK)</b> | <b>Izdaci za jednokratnu pomoć (HRK)</b> | <b>Socijalna pomoć, mjesečni prosjek po korisniku (HRK)</b> |
|---------------|---|----------------------------|---|--|---|
| <b>Godina</b> | <b>1</b>                                    | <b>3</b>                   | <b>4</b>                                    | <b>5</b>                                 | <b>6=3/1</b>  |
| 2001.         | 112.034                                     | 469.358.151                | 420.465.990                                 | 48.892.161                               | 349   |
| 2002.         | 121.778                                     | 520.586.101                | 481.115.480                                 | 39.470.621                               | 356   |
| 2003.         | 121.515                                     | 541.977.965                | 501.129.294                                 | 40.848.671                               | 372   |
| 2004.         | 120.916                                     | 556.911.893                | 500.425.457                                 | 56.486.436                               | 384   |
| 2005.         | 119.470                                     | 541.949.910                | 497.752.643                                 | 44.197.267                               | 378   |
| 2006.         | 112.508                                     | 522.282.271                | 497.792.545                                 | 42.190.126                               | 386   |

*Napomena: Do 2003. se godine evidentirao broj pomoći, a od tada se bilježi broj korisnika jednokratne pomoći.*

*Izvori: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća) i autorovi izračuni.*



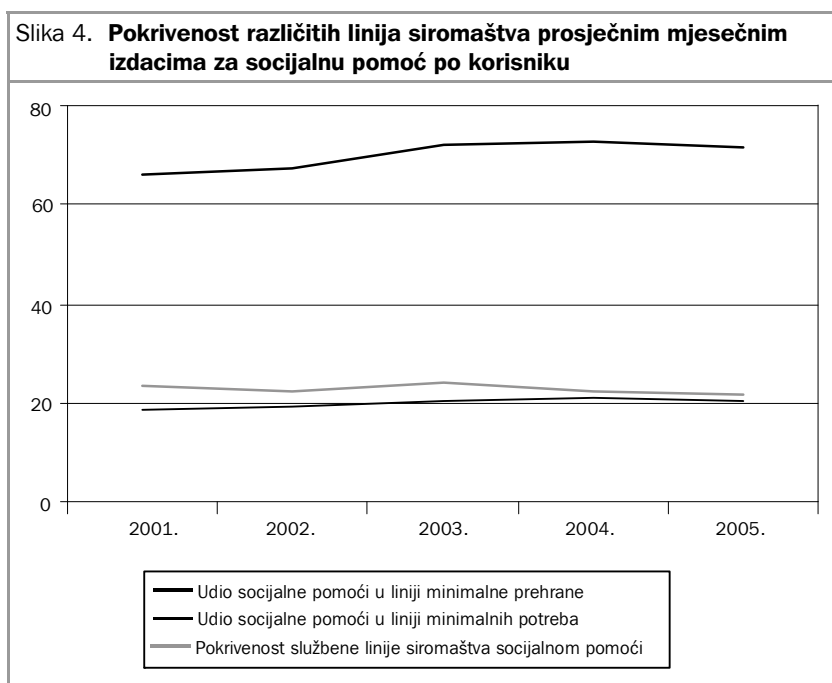
Izračunati indikator prosječnog mjesečnog iznosa pomoći<sup>4</sup> po korisniku posljednje tri godine oscilira oko razine od 385 kuna. Službena linija siromaštva (60 posto medijalnog dohotka prema metodologiji DZS-a), u koju su uključena i prirodna primanja za 2006. godinu, iznosila je 22.196 kuna za odraslu osobu na godišnjoj razini, što na mjesečnoj razini prosječno iznosi oko 1.850 kuna po odrasloj osobi. Dakle, kako se vidi iz tablice 10 i slike 4, visina socijalne pomoći je dovoljna tek za pokrivanje nešto više od 20 posto linije siromaštva mjerene metodologijom DZS-a, ali također i tek nešto više od 20 posto linije minimalnih potreba, odnosno apsolutne linije siromaštva. Visina prosječnog isplaćenog iznosa socijalne pomoći po korisniku nije dovoljna niti za podmirivanje linije minimalnih prehrambenih potreba, koja je definirana nutricionističkim standardima na način da je propisana minimalna neophodna količina unosa kalorija i minerala u organizam, a da njegovo funkcioniranje ne bude ugroženo. Visina pomoći za uzdržavanje posljednjih godina pokriva tek oko 70 posto linije minimalnih prehrambenih potreba, koja je još u 2004. godini procijenjena na 529 kuna. Dakle, može se zaključiti da prosječno isplaćeni mjesečni iznos pomoći za uzdržavanje i jednokratne pomoći po korisniku u Hrvatskoj ne samo da ne pokriva službenu (relativnu) liniju siromaštva, nego ni apsolutnu liniju siromaštva. Visina pomoći za uzdržavanje nije dostatna niti za zadovoljavanje minimalnih prehrambenih potreba, a po primitku pomoći korisnici ostaju ispod službene linije siromaštva. Također, ni posljednji prijedlog povišenja osnovice za 25 posto, ili za oko 100 kuna, koji bi se trebao početi primjenjivati od studenog 2008. godine, nije rezultat studijske analize potrebnog povećanja, nego je palijativna mjera koja samo nastoji djelomično uskladiti razinu izdvajanja za socijalnu pomoć s porastom troškova života posljednjih godina, tako da siromašni i nadalje ostaju zapostavljena društvena skupina u Hrvatskoj.

---

<sup>4</sup> Uključeni su iznosi pomoći za uzdržavanje i jednokratne pomoći, podijeljeni s brojem registriranih korisnika.

| Godina | Socijalna pomoć, mjesečni prosjek po korisniku (HRK) | Linija minimalne prehrane (HRK) | Linija minimalnih potreba (HRK) | 60% medijana dohotka (HRK) | Udio prosječno isplaćene socijalne pomoći u 60% medijana dohotka (%) |
|--------|--|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------|--|
| 1998.  | -  | 507                             | 1.289                           | -                          | -  |
| 2001.  | 349  | -                               | -                               | 1.497                      | 23,3   |
| 2002.  | 356  | -                               | -                               | 1.605                      | 22,2   |
| 2003.  | 382  | -                               | -                               | 1.575                      | 24,2   |
| 2004.  | 384  | 529                             | 1.845                           | 1.726                      | 22,2   |
| 2005.  | 378  | -                               | -                               | 1.770                      | 21,4   |
| 2006.  | 386  | -                               | -                               | 1.850                      | 20,9   |

Izvori: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća), Nestić (2006) i autorovi izračuni.



Izvori: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Godišnja izvješća 2001.-2006.) i autorovi izračuni.

## 6. Zaključak

---

Zaključno se može reći da rezultati analize pokazuju kako tek značajnije povećanje razine izdvajanja proračunskih sredstava za socijalnu pomoć - pomoć za održavanje - može značajnije pridonijeti poboljšanju materijalne situacije najsiromašnijih građana Hrvatske, posebice u kontekstu snažnog rasta cijena i globalne financijske krize koja će se djelomično odraziti i na Hrvatsku. Također je potrebno ugraditi formulu za indeksiranje osnovice socijalnih naknada s inflacijom. Provedena istraživanja ukazuju na dobru usmjerenost ovog transfera prema siromašnoj populaciji. S druge strane, država mora više poraditi na sustavnom pokušaju integracije i reintegracije u svijet rada radno sposobnih primatelja socijalne pomoći kroz različite javno-financirane i inducirane programe njihovog osnaživanja putem obrazovanja, usavršavanja, prekvalifikacije itd. Podaci iz 2005. godine govore da je među siromašnim primateljima socijalne pomoći polovina radno i zdravstveno sposobnih. Takvi programi postaju aktualni u kontekstu sve češćih rasprava o nedostatku pojedinih struka, posebice jednostavnih zanimanja u Hrvatskoj. Dakle, odnos države prema siromašnom stanovništvu treba biti podupirući za one za koje je mala vjerojatnost povratka u svijet rada, ali i integrirajući s ciljem (ponovnog) aktiviranja svih radno sposobnih primatelja socijalne pomoći i u tom smjeru je potrebno kreirati i mjere za borbu protiv siromaštva.

Iz svega iznesenog je moguće zaključiti da u Hrvatskoj postoje određeni elementi sustava za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Međutim, često deklarativna opredijeljenost za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, koja je prevladavala u državnim institucijama, nije konkretizirana realnim programima s definiranim konkretnim ciljevima, nositeljima i financijskim sredstvima za borbu protiv siromaštva. Stoga su i rezultati u smanjivanju broja siromašnih osoba u Hrvatskoj izostali. Za očekivati je da će dodatne obveze, koje proizlaze iz statusa zemlje kandidatkinje za punopravno članstvo u EU-u i promoviraju socijalnu koheziju i socijalno uključivanje, dovesti do određenih pomaka u institucionalnom, kadrovskom i financijskom smislu ne samo da bi se ispunile obveze koje proizlaze iz *Memoranduma o socijalnom uključivanju*, već i da bi siromašni građani osjetili kako društvo brine o njima.

## Literatura

---

Babić, Zdenko, 2007, "Socijalni transferi i učinkovitost socijalne pomoći u Hrvatskoj", doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Babić, Zdenko, 2008, "Redistribucijski učinci sustava socijalnih transfera u Hrvatskoj", *Revija za socijalnu politiku*, 15(2), str. 151-171.

Bičanić, Ivo i Vojmir Franičević, 2005, "Izazovi stvarnoga i subjektivnoga siromaštva i porasta nejednakosti u ekonomijama jugoistočne Europe u tranziciji", *Financijska teorija i praksa*, 29(1), str. 13-37.

Casas, Ramón Peña, 2005, "Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes", EAPN Working paper II, Dublin: EAPN.

Hrvatski Caritas i Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve, 2004, *Pracjenje siromaštva u Hrvatskoj*, Zagreb: HBK,  
[http://snc.hbk.hr/public\\_html/siromastvo\\_2005.doc](http://snc.hbk.hr/public_html/siromastvo_2005.doc).

Jurčević, Živko, 1994, "Socijalni program Republike Hrvatske", *Revija za socijalnu politiku*, 1(1), str. 67-81.

Matković, Teo, 2006, "Koliko isključeni? Sociodemografski profil, zapošljivost i socijalni kapital siromašnih radnika i kućanstava bez zaposlenih u Hrvatskoj", *Revija za socijalnu politiku*, 13(3), str. 271-291.

Milanovic, Branko, 1998, *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, Washington D.C.: World Bank.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2007a, "Strategija reforme socijalnih naknada 2007.-2008.",  
[http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije\\_i\\_planovi/strategija\\_reforme\\_socijalnih\\_naknada\\_2007\\_2008](http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/strategija_reforme_socijalnih_naknada_2007_2008).

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2007b, "Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske", zajednički dokument Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije.

Nestić, Danijel, 2002, "Ekonomске nejednakosti u Hrvatskoj 1973.-1998.", *Financijska teorija i praksa*, 26(3), str. 595-613.

Nestić, Danijel i Giovanni Vecchi, 2006, "Regional Poverty in Croatia, 2002-2004" u Lovrinčević et al., ur., *Social Policy and Regional Development Proceedings*, str. 65-90, Zagreb: The Institute of Economics, Zagreb and Friedrich-Ebert-Stiftung.

Stubbs, Paul i Siniša Zrinščak, 2004, "Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji" u Katarina Ott, ur., *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Ususret izazovima pregovora*, str 157-180, Zagreb: Institut za javne financije.

Šućur, Zoran, 2000, "Socijalna pomoć" u Vladimir Puljiz, ur., *Sustavi socijalne politike*, str. 121-159, Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Šućur, Zoran, 2001, *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Šućur, Zoran, 2004a, "Pristup pravima opće socijalne pomoći", *Revija za socijalnu politiku*, 11(1), str. 21-38.

Šućur, Zoran, 2004b, "Socijalna isključenost: pojam, pristupi i operacionalizacija", *Revija za sociologiju* 35(1-2), str. 45-60.

Šućur, Zoran, 2006, "Objektivno i subjektivno siromaštvo u Hrvatskoj", *Revija za socijalnu politiku*, 13(3), str. 237-255.

Šverko, Branimir, Mirta Galešić i Darja Maslić-Seršić, 2004, "Aktivnosti i financijsko stanje nezaposlenih u Hrvatskoj: Ima li osnove za tezu o socijalnoj isključenosti dugotrajno nezaposlenih osoba?", *Revija za socijalnu politiku*, 11(3-4), str. 283-298.

UNDP, United Nations Development Program, 2006, *Unplugged: Faces of Social Exclusion in Croatia* - Human Development Report, Zagreb: UNDP.

UNDP, United Nations Development Program, 2007, *Fighting Climate Change: Human solidarity in a divided world* - Human Development Report 2007/2008, New York: Palgrave Macmillan.

Urban, Ivica, 2004, "Fiskalni sustav u ulozi preraspodjele dohotka: mirovine, doprinosi za socijalno osiguranje i porez na dohodak", izlaganje na okruglom stolu Instituta za javne financije "Siromaštvo i mogućnosti njegovog ublažavanja u Hrvatskoj", Zagreb, 15. studenog 2004.

Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, 2002, *Hrvatska u 21. stoljeću: Mirovinski sustav i socijalna skrb*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske, 2002, *Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

Zakon o socijalnoj skrbi, *Narodne novine*, br. 73/1997.

World Bank, 2000, *Croatia: Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank, 2007a, *Hrvatska: ocjena životnog standarda*,  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/CROATIAEXTN/>.

World Bank, 2007b, *Social Assistance in Central Europe and Baltic States*, Washington D.C.: World Bank.