

Prilagodba javnog sektora Republike Hrvatske

(Analiza i prijedlozi Svjetske banke)

UDK 351.84(497.5)

Primljeno: lipanj 1996.

Misija Svjetske banke boravila je u ožujku 1996. godine u Hrvatskoj. Cilj Misije bio je Vladi Republike Hrvatske pomoći istražiti ključna pitanja financiranja zdravstva, socijalne skrbi i obiteljskih naknada te pronaći način smanjenja stopa doprinosa u okviru predloženog PSAL-a, tj. zajma za prilagodbu javnog sektora.

U Promemoriji koju je Misija kao rezultat svog istraživanja priredila sadržani su glavni nalazi i preporuke te dogovori Misije postignuti s hrvatskom Vladom.

Promemorija ima četiri dijela koji se odnose na zdravstvo, bolovanje i invalidsko osiguranje, socijalnu skrb i obiteljske naknade i izvanproračunske fondove. Tome treba dodati šest priloga. Objavljujemo, uz manja kraćenja i redaktorsku prilagodbu, dijelove Promemorije koji se odnose na socijalnu skrb i obiteljske naknade te izvanproračunske fondove.

Tekst je zanimljiv jer sadrži kritički "pogled sa strane" na financiranje važnih javnih sektora u našoj zemlji, kao i moguće mjere za izmjenu sadašnjeg stanja.

Uredništvo

PITANJA SOCIJALNE SKRBI, OBITELJSKIH NAKNADA TE IZBJEGLICA I PROGNIKA

1. Ovaj dio Promemorije sadrži kratak pregled najvažnijih pitanja i preporuke Misije u području obiteljske i humanitarne potpore. Iscrpniji pregled tih pitanja nalazi se u prilogu u drugom dijelu teksta.

Pozadina

2. U usporedbi s drugim tranzicijskim gospodarstvima, u Hrvatskoj već postoji raširen sustav socijalne skrbi kao i skup drugih mjera za potporu obiteljima. Novi Ustav (članak 57) proglasio je da se svim građanima jamči pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba (socijalni minimum). Obveza jamčenja socijalnog minimuma pojačana je uvođenjem *Socijalnog programa* 1993. godine. Zamišljeno je da se Socijalnim programom podmiruju potrebe tijekom tranzicijskog razdoblja, s posebnom pozornošću na probleme uzrokovane ratom. Vlada trenutno razmatra planove za preispitivanje sustava i zamjenu postojećih mjera mirnodopskim programom te programima kojima su u središtu potrebe povratnika na oslo-

bođena područja. Neke od razmatranih mjera kao što je *Program demografske obnove* sadrže elemente povećane javne odgovornosti za obitelji i djecu, s mogućim uvođenjem univerzalnih obiteljskih doplataka.

A. IZDACI I FINANCIRANJE

3. Izdaci predviđeni za obiteljske i humanitarne potrebe iznosili su oko 3,6% BDP-a u 1995. godini. Iako je sustav socijalne skrbi relativno dobro razvijen u smislu organizacijskog i stručnog ustroja, s velikim opsegom obuhvaćenosti te široko rasprostranjenom mrežom provedbenih tijela, potrošnja je ipak bila ograničena na oko 0,8% BDP-a u 1995. godini, što nije puno u kontekstu jednog tranzicijskog gospodarstva. Postojeći programi naknada za rodni dopust i obiteljskih naknada koje se uglavnom realiziraju putem HZZO i RFMIORH čine 1,5% BDP-a (0,8% za obiteljski dodatak i 0,7% za naknade za rodni dopust). Naknade za prognanike, izbjeglice i povratnike čine još 1,3% BDP-a (ne računajući određene izdatke u sektorima zdravstva i školstva).

4. Prema proračunu Misije kombinirani planirani izdaci za obiteljske i humanitarne po-

trebe iznose oko 3.050 milijuna kuna ili oko 3,1% BDP-a u 1996. godini. Planovi za 1996. opterećeni su neizvjesnošću zbog povratka prognanika i izbjeglica u njihove domove kao i nagoviještenim mjerama za sveobuhvatnu potporu obiteljima. Kao posljedica te neizvjesnosti izdaci bi se lako mogli popeti na 4,3% BDP-a. Proračun za 1996. godinu predviđa smanjenje izdataka za kategorije izbjeglica i prognanika na oko 0,8% BDP-a (800 milijuna kuna), dok će povratnici, uz primanje gotovinske naknade, imati i podršku putem znatnih javnih investicija te oko 300 milijuna kuna dokapitalizacije (0,3% BDP-a) poduzeća koja posluju na oslobođenim područjima. Nadalje, radi se o Programu demografske obnove vrijednom približno 500 milijuna kuna u cilju pomoći obiteljima koja bi se pružala uz postojeće programe naknade za porodni dopust (650 milijuna) i obiteljskog doplatka (800 milijuna kuna).

Ako se realiziraju ambiciozniji planovi za potporu obiteljima, npr. ako postojeći obiteljski (dječji) doplatka koji se temelji na cenzusu postane univerzalan, izdaci se mogu povisiti za još 1.200 milijuna kuna, čak i ako se ne poveća iznos obiteljskog (dječjeg) doplatka. To bi povećalo ukupne troškove na 4.250 milijuna kuna (4,3% BDP-a).

5. Dio naknada za porodni dopust i obiteljskih naknada financira se iz doprinosa, a ostatak iz proračuna. Dvije posebne proračunske agencije Fond socijalne zaštite, pravni subjekt u okviru Ministarstva rada i socijalne skrbi, i Fond kralja Zvonimira za izbjeglice i prognanike uključeni su u financiranje većeg dijela obiteljskih i humanitarnih naknada koje nisu obuhvaćene socijalnim osiguranjem. HZZO prikuplja doprinose iz plaća za porodni dopust kao dio ukupnih doprinosa za zdravstvenu zaštitu, dok RFMIORH prikuplja doprinos iz plaće u iznosu 2,2% za dječji doplatka.

B. VAŽNIJA PITANJA

6. Vlada je suočena sa sljedećim važnijim pitanjima:

(a) Sveukupna je potrošnja u tim područjima visoka za mirnodopske uvjete, dok su

naknade vrlo niske, često nedostatne u odnosu na potrebe obitelji kojima su namijenjene. (U nedostatku podataka o izdacima i prihodima kućanstva ne može se pravilno procijeniti prikladnost naknada.)

(b) Čitav niz naknada koje osiguravaju razne agencije i humanitarni izvori dovodi do preklapanja različitih programa koji pokrivaju slične potrebe, kao i do mogućnosti zloupotrebe. Socijalna iskaznica¹ koju je Vlada uvela 1993. godine samo je smanjila opseg zloupotrebe.

(c) Teško je napraviti jasno razgraničenje između programa socijalne pomoći i nekih programa nenovčanih beneficija u materijalnom obliku. To također može dovesti do zloupotrebe.

(d) Programi nemaju zajedničko realističko uporište i potencijalni korisnici mogu primiti veoma različite naknade s obzirom na vrijednost, zavisno o programu za koji podnose zahtjev.

(e) Teško je na dosljedan način koordinirati oko 27 različitih programa socijalne pomoći, 7 programa socijalnog osiguranja te programa zbrinjavanja izbjeglica, prognanika i povratnika.

(f) Dolaskom mira nestat će razlozi za mnoge programe (npr. paketi hrane) pa će se prioritete Vlade vjerojatno promijeniti uz potrebu reorganiziranja naknada i ustanova koje ih osiguravaju.

(g) Niske naknade za socijalnu pomoć mogu imati za posljedicu to da se previše ljudi pokuša koristiti naknadama socijalnog osiguranja, uglavnom bolovanjem, koje puno više opterećuje proračun.

(h) Neprimjerene institucijske službe za siromašne, starije i djecu povećavaju korištenje skupljih bolničkih kreveta prebacujući tako dio tereta socijalne skrbi na zdravstveni sektor.

(i) Prijelaz s povratničkog statusa u normalno stanje može trajati dulje nego se to očekuje zbog poteškoća s uklanjanjem mina, stvaranjem uvjeta za zapošljavanje i obnovom kuća. To može imati implikacije na sveukupna fiskalna sredstva predviđena za programe zbrinjavanja prognanika i izbjeglica te na ko-

¹ U načelu samo bi korisnike socijalne iskaznice trebalo uzeti u obzir za socijalnu pomoć, a sva primljena pomoć trebala bi se registrirati u korisnikovu iskaznici. To bi olakšalo koordinaciju između različitih vladinih agencija i nevladinih organizacija. Međutim, u praksi se to uvijek ne događa. Trenutno je izdano 109.000 socijalnih iskaznica za ukupno 250.000 ljudi, što otprilike iznosi 5,7% ukupnog stanovništva.

ordinaciju programa za povratnike s redovitim socijalnom pomoći. Korisnici naknada za izbjeglice i prognanike trenutno nemaju pravo na redovitu socijalnu pomoć.

C. PREPORUKE

7. Kao odgovor na kratkoročne i dugoročne izazove s kojima je Vlada suočena Misija predlaže sljedeće:

Kratkoročne mjere

(a) Usredotočiti se na olakšavanje povratka prognanika u njihove domove gdje je to moguće, kombinirajući na odgovarajući način novčane naknade, zapošljavanje i mogućnosti rješavanja pitanja stanovanja. To može zahtijevati više sredstava nego što je predviđeno u proračunu za 1996. godinu.

(b) Revidirati postojeće programe socijalne pomoći i ukinuti one (npr. paketi hrane) koji u sadašnjim uvjetima više nemaju funkciju.

(c) Započeti aktivnosti na poboljšanju postupka procjene potreba, i to pokretanjem istraživanja o izdacima, prihodima i životnim uvjetima kućanstava s posebnim naglaskom na siromašne i ugrožene skupine.

(d) Odgoditi donošenje skupih odluka o pronatalitetnim mjerama koje su se pokazale neučinkovitima i nedjelotvornima u drugim zemljama. Odgoditi odluku o uvođenju univerzalnog dječjeg doplatka dok ne budu provedene studije o izvedivosti i učincima. Umjesto toga povećati davanja za programe socijalne pomoći usmjerene na kritične potrebe obitelji s djecom koje žive u teškim okolnostima (npr. sudjelovanje u plaćanju stanarina i računa komunalnih poduzeća, sudjelovanje u nabavi školskih udžbenika).

Srednjoročne i dugoročne mjere

(e) Smanjiti broj naknada za socijalnu pomoć tako da ostane nekoliko njih kojima će se moći upravljati i kojima će se rješavati zadovoljavajuće najvažnijih životnih potreba ugroženih kućanstava. Osigurati da te naknade budu međusobno usklađene te u skladu s utvrđenom granicom siromaštva koja je prihvatljiva (realna).

(g) Izvršiti procjenu siromaštva na temelju istraživanja o izdacima, prihodima i životnim

uvjetima kućanstava i odrediti opseg u kojem država može ublažiti siromaštvo. Povećati razinu naknada za socijalnu pomoć kako bi se osiguralo da prihod korisnika bude iznad granice siromaštva - a da se ne ugroze inicijative tržišta rada.

(h) Utvrditi je li fiskalno održivi univerzalni obiteljski (dječji) doplatnik prihvatljiv u cilju pomoći obiteljima. Ako je prihvatljiv, izvršiti pripreme u prihodima i drugim socijalnim naknadama potrebne za uvođenje nove naknade.

(i) Poticati privatno investiranje i neprofitno sudjelovanje u razvoju i upravljanju infrastrukturom socijalne skrbi namijenjenoj siromašnim starijim osobama ili invalidima te napuštenoj djeci. Usmjeriti javno investiranje na području gdje privatna inicijativa vjerojatno ne bi pomogla te gdje javno investiranje može potaknuti privatno angažiranje.

(j) Razmotriti prenošenje administrativnih djelatnosti vezanih za naknade socijalne pomoći uredima socijalnog osiguranja (uz naplatu) kako bi se socijalni radnici oslobodili za rad na stvarnim slučajevima.

IZVANPRORAČUNSKI FONDVI

1. Ovaj dio Promemorije daje pregled namjenskih doprinosa u Hrvatskoj i istražuje dvije opcije njihova smanjivanja prebacujući državnom proračunu odgovornost za financiranje odabranih aktivnosti koje se trenutno financiraju iz izvanproračunskih fondova. Predloženi pomaci u odgovornostima bit će, međutim, ostvarivi jedino ako se odrede opći prihodi potrebni za nadoknađivanje pada prihoda zbog smanjenja doprinosa te ako se reduciraju ili ukinu neke stavke izdataka koje se trenutno financiraju iz doprinosa na plaće.

2. Namjenski fondovi osnovani su za obavljanje aktivnosti čije financiranje nije određeno u konkurenciji s ostalim aktivnostima u proračunu, već predviđenim postocima prihoda od doprinosa. U slučaju Hrvatske, svi namjenski doprinosi primjenjuju se na plaće.

A. PROBLEM

3. Postoje dva glavna razloga za zabrinutost glede visine namjenskih doprinosa iz plaća u Hrvatskoj:

(a) Prvo, ti namjenski doprinosi čine 41% javnih izdataka. U praksi Ministarstvo financi-

ja aktivno nadgleda izvanproračunske fondove i daje sugestije glede upravljanja fondovima u odnosu na izvanredne izdatke koje bi oni trebali apsorbirati ili viškove koje bi oni trebali ustupiti. U načelu, međutim, Ministarstvo financija nema pravo tražiti od direktora tih izvanproračunskih fondova da obrazlažu svoje predložene programe potrošnje; samo Sabor to može učiniti. U teoriji stoga Vladina makroekonomska agencija nema formalnu kontrolu nad 41% državnih izdataka. Ni hrvatsko zakonodavstvo realno nije u položaju da obavlja takvu proračunsku kontrolu, budući da nema formalno tijelo (kao što je Proračunski ured Kongresa u Sjedinjenim Državama) koje bi obavljalo potrebna iscrpna proračunska istraživanja. Zbog sličnih razloga svugdje se proračunske vlasti protive izvanproračunskim fondovima. Oni su zainteresirani da se posebno financirane aktivnosti odvoje od normalnih proračunskih postupaka tako da se različite moguće upotrebe javnih sredstava ne natječu pod jednakim uvjetima za oskudne javne prihode.

(b) Drugi razlog je taj što namjenski doprinosi iz plaća iznose ukupno 45,42% bruto plaće.² U situaciji kada se skoro pola iznose plaće izdvaja za doprinosi postoji nekoliko nepoželjnih popratnih pojava.

(I) Prvo, ovakva razina doprinosa potiče izbjegavanje uplaćivanja tako da se poslodavci dogovaraju sa zaposlenicima u Hrvatskoj da ne prijave stvarnu, već minimalnu plaću u svrhu obračunavanja namjenskih doprinosa. Službenici RFMIORH-a predviđaju da bi se doprinosi namijenjeni financiranju mirovina mogli sniziti 3% do 5% kada bi se plaće prijavljivale u točnom iznosu.

(II) Drugo, plaće trenutno predstavljaju prilično ograničenu bazu: novčane naknade koje se ne smatraju plaćom bile su u visini skoro polovice neto plaća u prosincu 1995. Stoga nije djelotvorno usmjeriti Vladine napore za povećanjem prihoda samo na temelju doprinosa.

(III) Konačno, ekonomska analiza upućuje na činjenicu da troškove doprinosa na plaće u potpunosti snose zaposlenici umjesto da ih dijele s poslodavcima, što je formalno obvezatno u Hrvatskoj glede plaćanja. Svi oni koji su zainteresirani za međunarodnu konkurentnost Hrvatske moraju se zabrinuti zbog učinaka tih

nameta na cijenu plaće. Ovo istraživanje uglavnom je i potaknuto težnjom da se daju savjeti kako smanjiti troškove vezane za plaću.

4. To ne znači da namjenski doprinosi nemaju snažno opravdanje u odgovarajućim okolnostima. Namjenski doprinosi primijereni su tamo gdje postoji čvrsta veza između naknada i doprinosa pojedincima koji se mogu identificirati. Upotreba namjenskih doprinosa također je opravdana tamo gdje postoji načelo socijalnog osiguranja, kao što su zdravstveno i mirovinsko osiguranje.

5. Odstupanje od ovih načela skrbi ili osiguranja u Hrvatskoj ima nekoliko oblika. Prvo, neki od ciljeva aktivnosti koji se financiraju iz namjenskih doprinosa bez sumnje su redistribucijski. Teži se i ostvarenju drugih ciljeva politike kao što je namjera poticanja rasta stanovništva. Neka odstupanja od načela skrbi i osiguranja imaju oblik izdataka za poticanje industrijske politike ili drugih ciljeva, kao što su olakšice prilikom plaćanja doprinosa za odabrana poduzeća. Nema ničega lošeg u tim odstupanjima od načela naknada i osiguranja vezanih za namjenske doprinose, ali ti bi se ciljevi politike trebali financirati iz općih prihoda, a ne iz namjenskih doprinosa.

B. OPCIJE SMANJIVANJA DOPRINOSA

6. U ovom dijelu razmatrat ćemo mogu li se, i u kojem opsegu, namjenski doprinosi u Hrvatskoj smanjiti primjenom odgovarajućih načela. Dvije će se opcije uzeti u razmatranje:

(a) *Opcijom A* jednostavno će se pokušati odvojiti izdaci koji su opravdani s obzirom na načela osiguranja ili naknada od drugih vrsta izdataka koji se sada financiraju iz namjenskih doprinosa te će se izračunati odgovarajuća stopa namjenskih doprinosa potrebnih za pokrivanje željenih izdataka.

(b) *Opcija B* otišla bi čak i dalje tako da bi obuhvaćala financiranje iz općih prihoda onih izdataka koji bi se mogli financirati prema načelu osiguranja, ali za koje je povezanost između naknada u većoj mjeri neizravna, pa je stoga otežano obračunavanje, a to su posebice zdravstveni izdaci za starije i nezaposlene. To bi moglo biti relevantno ako cilj politike bude

² Bruto plaće u Hrvatskoj ne uključuju doprinose koje plaća poslodavac, pa je teret doprinosa stoga precijenjen. Kad bi se doprinosi poslodavaca dodali bruto plaći, tada bi se ukupni teret doprinosa smanjio sa 45,42% na 37,35%.

snižavanje doprinosa iz plaća uz povećanje konkurentnosti iznad onoga što bi načela osiguranja nalogala. *Opcija B* procijenit će namjenske doprinose u ovom scenariju.

7. Misija je utvrdila da bi bilo moguće smanjenje doprinosa kako je izneseno u sljedećoj tablici:

Tablica 1.

Namjenski doprinosi u različitim scenarijima

Vrsta fonda	Sada	Opcija A	Opcija B
Vodoprivreda...	1,82	-	-
Zapošljavanje	1,9	0,98	0,88
Dječji doplatak	2,2	-	-
Zdravstveno osiguranje	19,5	17,78	12,07
Mirovinsko osiguranje	20,00	17,34	17,34
Dugovi u plaćanju doprinosa	-	1,27	1,27
Ukupno	45,42	34,83	29,02

8. Sada ćemo objasniti proračune koje je Misija sažela u gore prikazanoj tablici za različite fondove otprilike u obrnutom redosljedu u odnosu prema njihovoj važnosti.

9. Počinjemo s jednom općom važnom napomenom koja se odnosi na sve fondove. To je činjenica da su različiti izvanproračunski fondovi koji se financiraju iz doprinosa suočeni s problemom neplaćanja doprinosa od strane poduzeća ili čak industrijskih sektora koji su u financijskim teškoćama. Brodogradilišta su najpoznatiji primjer. Međutim, nakupili su se dugovi i neuspješnih poduzeća u sektorima prerade plastičnih masa, tekstila i odjeće. Iako se pretpostavlja da će ti dugovi na kraju biti plaćeni iz imovine tih poduzeća, to što Vlada tolerira te dugove znači opraštanje od plaćanja doprinosa kao dio politike industrijske prilagodbe ili olakšavanja zapošljavanja. Vlada je doista u okviru svog Programa gospodarskog oporavka formalno preuzela odgovornost za plaćanje namjenskih doprinosa iz plaća za poduzeća obuhvaćena programom od 1. studenoga 1995.

10. Predviđa se da su ukupna dugovanja na ime doprinosa ostvarena u 1995. godini 582 milijuna kuna.³ Ta dugovanja činila su 2,8% ukupnih prihoda izvanproračunskih fondova u

1995. godini. Ma koliko taj postotak može izgledati nizak, prema našem proračunu puna uplata doprinosa u 1995. godini za sve izvanproračunske fondove mogla je biti dovoljna za smanjenje namjenskih doprinosa sa 45,42% na 44,15% od iznosa plaće.

Tri manje značajna namjenska doprinosa

11. Tri mala doprinosa čine ukupno nešto manje od 2% namjenskih doprinosa na plaće. Najviši doprinos je 0,76% na plaću kojim se plaća 30% troškova za vodu i kanalizaciju, a plaća se na temelju izmjerene potrošnje. Subvencija za stanovanje također se financira doprinosom na plaću u iznosu 0,7%. Konačno, Hrvatska gospodarska komora plaća se putem doprinosa na plaću u iznosu 0,36%.

12. Niti jedan od tih doprinosa nema nikakvog opravdanja i sve te redistributivne mjere trebale bi se subvencionirati, ako su uopće potrebne, iz općih prihoda. Prema našem mišljenju, međutim, neke od tih subvencija vjerojatno ne bi preživjele iscrpno ispitivanje svojstveno proračunskom postupku.

Fond za zapošljavanje

13. Doprinos u iznosu 1,9% koristi se za plaćanje određenih izdataka vezanih za zapošljavanje, od kojih je u 1995. najvažnija bila gotovinska naknada za nezaposlene. Ti troškovi, zajedno s doprinosima za mirovinsko osiguranje za zaposlene u poduzećima u stečaju, za dječji doplatak i zdravstveno osiguranje za nezaposlene te za ostale izdatke koji bi se također mogli klasificirati kao izdaci osiguranja, iznosili su 424 milijuna kuna u 1995. godini.

14. *Opcija A*. Ne bi se, međutim, svih 121 milijun kuna izdvojenih za plaćanja zdravstvenog osiguranja za nezaposlene moglo opravdati sa stajališta osiguranja. Premije osiguranja za 268,5 milijuna kuna isplaćenih u obliku gotovinskih naknada nezaposlenima iznose 37,6 milijuna kuna. Ostatak od 83,5 milijuna kuna (114 milijuna kuna minus 37,6 milijuna kuna) uplatili su ostali, uključujući one kojima je isteklo pravo na gotovinsku naknadu za nezaposlenost. Kad se od 424 milijuna kuna oduzme 83,5 milijuna kuna, procjenjujemo da bi prema

³ Naša procjena temelji se na predviđanjima dugova u visini 221,2 milijuna kuna koje potražuje Fond zdravstvenog osiguranja, najaktivniji fond kada se govori o dugovima. Pretpostavlja se da su dugovi prema svim izvanproračunskim fondovima u razmjeru s onima koje potražuje Fond zdravstvenog osiguranja.

načelima osiguranja bilo opravdano 340,5 milijuna kuna troškova Fonda za zapošljavanje, a to je 51,8% ukupnih doprinosa. Doprinos na plaću u iznosu 0,98% bio je dovoljan za isplatu tih naknada u 1995. godini.

15. Osim tih izdataka za osiguravanje izdaci Fonda za zapošljavanje u 1995. godini uključivali su troškove 133 milijuna kuna za plaćanje "aktivnih" mjera zapošljavanja te još 114 milijuna kuna, koji su bili čuvani kao rezerva, ali su potom prebačeni u državni proračun. Takvo korištenje sredstava očigledno nije na odgovarajući način financirano iz namjenskih doprinosa.

16. Opcija B također bi uključivala oduzimanje 37,6 milijuna kuna za plaćanje zdravstvenog osiguranja za nezaposlene od izdataka koji se financiraju iz doprinosa na plaće, čime bi se smanjili relevantni izdaci Fonda za zapošljavanje na 302,9 milijuna kuna. Ta bi se svota mogla u 1995. financirati doprinosom na plaće od 0,88%.

Fond dječjeg doplatka

17. Ovaj fond savršen je primjer mjera koja se ne bi trebala financirati iz namjenskog doprinosa na plaće. Nju čini na cenzusu utemeljen doplatka za djecu i invalidnu djecu. Iako doplatka nije vezan za primanja, on se financira doprinosom na plaću od 2,2%. To je redistributivna naknada koja bi se trebala financirati iz općih prihoda ako je cilj politike pružiti podršku obiteljima koje imaju više djece. Mjera je izgleda nepravedna jer isključuje neke od siromašnih radnika (kao što su poljoprivrednici i samostalni djelatnici) koji ne podliježu obvezi plaćanja doprinosa iz plaća, kao i siromašni koji su nezaposleni. Na temelju tih činjenica nameće se zaključak da bi postojeći dječji doplatka prema cenzusu trebalo zamijeniti s običnim doplatkom koji je uvjetovan veličinom obitelji. Izdaci za takva "demo" davanja bili bi, međutim, također redistribucijski, a ni oni se ne bi trebali financirati iz namjenskih doprinosa. Konačno, Fond dječjeg doplatka jedan je od nekoliko primjera mjera pronatalitetne politike koje bi se trebale financirati iz općih prihoda.

Fond zdravstvenog osiguranja

18. Doprinos za zdravstveno osiguranje jedan je od dva najznačajnija doprinosa, Iznosi 14% plaće (19,5% uključujući zdravstvenu zaštitu za starije). II. dio sadrži opširnu raspravu o pitanjima vezanim za naknadu za bolovanje zbog mogućnosti razdvajanja naknada za bolovanje od općih doprinosa zdravstvenog osiguranja. Nadalje, postoji mnogo stavki koje se financiraju pod imenom zdravstvenog osiguranja a koje su redistribucijske naravi te bi se trebale umjesto toga financirati iz općih prihoda. U 1995. godini one su obuhvaćale 295,7 milijuna kuna za troškove porodnog dopusta do navršenih 6 mjeseci djeteta. Službenici HZZO iznijeli su mišljenje da bi bilo medicinski prije potrebno plaćati porodni dopust majkama samo za vrijeme trudnoće i 3 mjeseca nakon poroda, a na taj bi se način daljnjih 160 milijuna kuna prema postojećoj politici moglo financirati iz općih prihoda.

19. Iako je plaćeni porodni dopust predstavljao najveće odstupanje u okviru doprinosa za zdravstveno osiguranje, razni drugi ciljevi politike trebali bi se financirati iz općih prihoda. Troškovi medicinskog liječenja izbjeglica iznosili su dodatnih 145,9 milijuna kuna u 1995. godini. Troškovi pružanja zdravstvene zaštite neosiguranim radnicima u 1995. godini toj su svoti dodali još 70 milijuna kuna. Dugovi Slovenije na ime neplaćenih doprinosa u 1995. za zdravstvenu zaštitu pruženu njezinim državljanima iznosili su dodatnih 11,3 milijuna kuna.

20. Sve navedene kategorije izdataka ukupno su iznosile 682,9 milijuna kuna u 1995, ili približno 8,8% ukupnih izdataka u iznosu 7.777 milijuna kuna za zdravstveno osiguranje koji su financirani iz namjenskih doprinosa. Prebacivanje financiranja tih stavki na državni proračun omogućilo bi smanjenje doprinosa za zdravstveno osiguranje u 1995. sa 19,5% na 17,78% na bruto plaće.

21. Iako u HZZO navode da su doprinosi za zdravstvenu zaštitu umirovljenika pokrivali samo oko 79% punih troškova takve zaštite, nismo odlučili unositi promjene glede toga u našim proračunima za *opciju A*. Postoji razrađeni model međusobnog subvencioniranja među glavnim skupinama osiguranika.⁴ Mno-

⁴ Omjeri pokrivanja troškova za osiguranike prema proračunu Zavoda za zdravstveno osiguranje iznose 79% za umirovljenike, 131% za zaposlene, 56% za nezaposlene i 15% za poljoprivrednike.

ge od tih međusobnih subvencija možda se, međutim, ne bi moglo smatrati takvima u dugoročnoj perspektivi. Na primjer, moglo bi se smatrati prikladnim za zaposlenike da plaćaju doprinose za zdravstveno osiguranje koji će pokriti troškove zdravstvenog osiguranja u razdoblju nezaposlenosti, te da radnici plaćaju premije koje bi preuzele troškove zdravstvenog osiguranja u mirovini, kao što plaćaju za mirovine tijekom svog radnog staža. Procijenjeni troškovi zdravstvene zaštite starijeg pučanstva u 1995. u iznosu 2.777 milijuna kuna predstavljaju, međutim, najveću među stavkama na našem popisu *opcije B* i mogli bi se plaćati iz općih prihoda, iako bi ih se moglo financirati od premija osiguranja. Pribrojivši 2.227 milijuna kuna za troškove zdravstvene zaštite starijeg pučanstva u iznosu 685,2 milijuna kuna koje bismo prebacili u državni proračun u sklopu *opcije A* značilo bi da bi ukupno 2.959,9 milijuna kuna bilo prebačeno u državni proračun, što bi omogućilo smanjenje namjenskih doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 19,5% na 12,07%.

Mirovinski fond

22. Mirovinskom je fondu namijenjeno daljnjih 20% namjenskih doprinosa iz plaća u Hrvatskoj.⁵ Najočitiiji primjer izdataka koje financira Fond a koji bi se trebali financirati iz općih prihoda jesu izdaci u iznosu 13,3% ukupnih izdataka Fonda za razne "zaslužne" mirovine. Kategorije zaslužnih pojedinaca koji primaju takve mirovine, a da nisu uplaćivali pune doprinose, uključuju veterane II. svjetskog rata i bivše političke zatvorenike. Više od 184.000 pojedinaca prima pune mirovine po toj osnovi u ukupnom iznosu 1.435,7 milijuna kuna u 1995. godini. Naknade te naravi nedvojbeno bi se trebale financirati putem godišnjeg usklađivanja koje mora odobriti Sabor. Financiranje takvih "zaslužnih" mirovina općim usklađivanjima omogućilo bi smanjenje sadašnjeg namjenskog doprinosa za mirovine sa 20% na 17,34%.

C. IMPLIKACIJE NAPLATE DOPRINOSA I IZRADE PRORAČUNA

23. Na temelju odgovarajućih načela koja se primjenjuju za financiranje izdataka, ovim

istraživanjem predložimo veliko preusmjerenje financiranja hrvatskih javnih izdataka s doprinosa na plaće na opće prihode. Od sadašnjih doprinosa na plaće u ukupnom iznosu 45,42% smatramo da bi se 10,6% trebalo financirati iz općih prihoda. *Opcija A* stoga bi ostavila 34,83% kao ukupni iznos doprinosa na plaće. *Opcija B* uključivala bi veće smanjenje doprinosa, i to prebacivanjem troškova zdravstvenog osiguranja za nezaposlene i umirovljenike u opće prihode. To znači da bi stopa namjenskih doprinosa iz plaća iznosila oko 29,02%.

24. Naše istraživanje također je pokrenulo pitanja naplate tih doprinosa i ostalih doprinosa. U Hrvatskoj je jedna ustanova, ZAP, bila odgovorna za sve naplate i plaćanja. Ukidanjem monopola te ustanove pozornost se usmjerava na njezinu zamjenu u pitanjima naplate, koju će vjerojatno preuzeti središnja porezna ustanova. Skrećemo pozornost na probleme izbjegavanja plaćanja doprinosa koji se pojavljuju u većim izvanproračunskim fondovima te posebno na dogovaranje poslodavaca i zaposlenika da prijave minimalni iznos plaće tako da se što više smanje i doprinosi namjenskim fondovima. Također želimo naglasiti da ako doprinos za fondove bude prikupljala treća stranka, kao na primjer središnja porezna služba, potpuno je u skladu s načelima izvanproračunskih fondova koji se financiraju iz doprinosa da oni plaćaju troškove usluga takve naplate.

25. Također želimo skrenuti osobitu pozornost na probleme neplaćenih doprinosa izvanproračunskim fondovima koji su dosegli iznos od 582 milijuna kuna u 1995. godini. Oslobođenje od obveze plaćanja tih doprinosa prouzročeno birokratskim nahodnjem zabrinjava posebno parlament kao zakonodavno tijelo, budući da mu se time oduzima pravo donošenja zakona o oporezivanju. Većina parlamenta zahtijeva objavljivanje takvih oslobađanja i provodi posebne istrage o njima.

26. Na kraju, želimo ponovo skrenuti pozornost na stvarne probleme koji se zbog izvanproračunskih fondova financiranih iz namjenskih doprinosa javljaju u postupku izrade proračuna. Ti su fondovi jedini obvezni izvesti Ministarstvo financija o svojim financijskim godišnjim planovima, iako smo se uvjerali da Ministarstvo financija ima u praksi puno

⁵ Ako se uključe premije za zdravstveno osiguranje za starije osobe, ukupna stopa je 25,5%.

veći utjecaj na izradu njihova proračuna. Unatoč tome primijetili smo slučajeve kad su izdaci pojedinačnih fondova bili potpuno namireni iz njihovih prihoda od doprinosa, kao u slučaju znatnog viška koji je Fond za zapošljavanje akumulirao u 1995. godini. Ovaj slučaj pokazuje da su izvanproračunski fondovi nefleksibilni ako su njihovi izdaci čvrsto vezani za prihode od doprinosa. Upravo su zbog toga, kao i zbog velike želje da se izvanproračunski fondovi podvrgnu tvrdim proračunskim ograničenjima, mnoge su zemlje ograničile broj izvanproračunskih fondova tako da su ostali samo oni u kojima je prisutna čvrsta veza između naknada i doprinosa, te je oslabila povezanost između prihoda i izdataka na godišnjoj osnovi. Postupanje prema tim načelima u Hrvatskoj, na primjer, moglo bi značiti da će se za izvanproračunske fondove na godišnjoj osnovi odrediti izdaci koje bi Sabor odobrio u obliku aneksa državnom proračunu. Na taj način priznao bi se poseban status tim fondovima, dok bi ih se u isto vrijeme moglo uskladiti s normalnijim postupcima izrade proračuna.

PRILOG: SOCIJALNA POMOĆ, POTPORA OBITELJIMA TE IZBJEGLICE I PROGNANICI

1. Ovaj prilog prikazuje najvažnije programe koji se trenutno provode u Hrvatskoj u područjima socijalne pomoći, potpore obiteljima te u područjima vezanim za pitanje izbjeglica i prognanika.

A. SOCIJALNA POMOĆ

2. U usporedbi s drugim gospodarstvima u tranziciji u Hrvatskoj već postoji sveobuhvatni sustav socijalne pomoći. On je dijelom naslijeđen od bivšeg jugoslavenskog sustava u kojemu je osiguranje socijalne pomoći bilo prilično razvijeno u odnosu prema drugim socijalističkim državama.

Dok se drugdje smatrao nepotrebnim sustav koji je vodio računa o siromaštvu budući da ono službeno nije postojalo, relativno dobro razvijena struktura socijalnih službi u bivšoj Jugoslaviji upućuje na to da je javna svijest o siromaštvu kao socijalnoj činjenici i problemu čijem se rješavanju treba pristupiti tamo bila razvijenija. Postojanje mogućnosti obrazovanja za stručni socijalni rad od 1972. godine

također govori da se u Hrvatskoj siromaštvo i socijalni problemi već duže vremena pokušavaju riješiti.

3. Nakon osamostaljenja uvedeni su novi programi. Novi *Ustav* (članak 57) propisuje da se svim građanima jamči pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba (socijalni minimum). Obveza garantiranja socijalnog minimuma izražena je nakon toga i uvođenjem *Socijalnog programa* 1993. godine. Socijalni program izraden je za podmirenje potreba prijelaznog razdoblja uz poseban naglasak na probleme prouzročene ratom. Te nove obveze i dodatni programi nisu, međutim, zamijenili već postojeće programe, već su im pridruženi. Kao posljedica toga prisutna je mješavina programa od kojih se neki možda i preklapaju.

4. Socijalna pomoć trenutno obuhvaća dva nova programa uvedena Socijalnim programom 1993. godine, kao i jednu skupinu programa koji su postojali i prije tog datuma. Novi programi jesu:

(a) *Naknada za socijalni minimum*. Ova naknada uvedena je 1989. godine, a kasnije je postala temelj u provedbi Ustavom zajamčenog minimalnog dohotka za sve građane Hrvatske. Naknada je zamišljena kao dodatak ostalim izvorima prihoda za one koji su radno sposobni i koji su ispod dobne granice za umirovljenje.

(b) *Povremena pomoć za plaćanje komunalnih usluga*. Ova naknada uvedena je 1993. godine kako bi se pomoglo ljudima koji ne mogu plaćati račune za grijanje, struju, plin i ostale komunalne račune niti iz svoje plaće, niti iz socijalnih primanja. Pomoć se ne daje pojedincu, već se račun u obliku negotovinske naknade plaća izravno komunalnom poduzeću.

5. Uvođenje povremene pomoći bilo je potrebno jer je naknada za socijalni minimum bila preniska za podmirenje troškova tih neophodnih usluga. Umjesto povećanja iznosa naknade za socijalni minimum svim korisnicima, što se smatralo financijski neodrživim, Vlada je odlučila usmjeriti dodatna sredstva obiteljima za koje su socijalni radnici utvrdili da žive u osobito teškim okolnostima te u slučajevima gdje bi gubitak prava na korištenje tih usluga zbog neplaćanja lako doveo do stanja trajnog siromaštva koje bi ugrozilo djecu.

6. Tradicionalni su oblici socijalne pomoći:

(a) *Stalna novčana pomoć.* Ova je naknada, za razliku od dva gore navedena oblika pomoći, namijenjena za podmirenje potreba koje su trajnije naravi. Glavne ciljne skupine su starije i invalidne osobe.

(b) *Jednokratna novčana pomoć.* Ova se naknada može isplaćivati pojedincima koji imaju trenutnu potrebu za financijskom potporom, a koja nije trajnije naravi.

(c) *Ostale gotovinske i negotovinske naknade.* S izvjesnim brojem manjih gotovinskih i negotovinskih naknada ukupan se broj programa koji se realiziraju putem centra za socijalni rad penje na 20.

(d) *Humanitarna pomoć.* Osim toga, iz humanitarnih se izvora za socijalno ugrožene pojedince osiguravaju paketi živežnih namirnica, odjeća, obuća i ostale materijalne potrepštine. Humanitarne organizacije također osiguravaju prehranu u javnim kuhinjama.

Uvjeti za stjecanje prava i pristup

7. Široka lepeza naknada te pružanje skrbi kako putem državnih usanova tako i iz humanitarnih izvora lako dovodi do preklapanja različitih programa koji pokrivaju slična područja, a i do zloupotreba. Kako bi ublažila taj problem, Vlada je 1993. uvela *socijalnu iskaznicu*. Centri za socijalni rad koji su nadležni za naknadu socijalne pomoći obvezni su evidentirati svaku pomoć koju je korisnik primio u njegovu socijalnu iskaznicu. Neke nevladine, humanitarne i crkvene organizacije također su se složile da će evidentirati svoju pomoć u iskaznici. Socijalna iskaznica pokriva širi krug pučanstva od onih koji imaju pravo na socijalnu pomoć. Posjedovanje iskaznice je dakle nužno, ali nije dostatno za stjecanje prava na različite naknade. Trenutno ima 109.000 izdanih iskaznica, koje pokrivaju ukupno 250.000 ljudi, što je otprilike 5,7% pučanstva.

8. Pravila kojima se određuju uvjeti za stjecanje prava utvrđena su u Ustavu i potanje obrazložena u Socijalnom programu; socijalni radnici imaju dovoljno prostora za odlučivanje odgovara li dotični slučaj zakonski utvrđenim zahtjevima. Socijalni radnici zaposleni u centrima za socijalni rad nadležni su i za različite negotovinske naknade. Utvrđivanje jesu li ste-

čeni uvjeti za ostvarivanje prava na negotovinske naknade u većoj je mjeri prepušteno njihovom nahodjenju. Međutim, negotovinske naknade često se odnose na iste socijalne probleme i materijalne potrebe kao što su oni koji se pokrivaju novčanim doznakama. Time se, de facto, povećava diskrecija socijalnih radnika u provedbi postojećeg hrvatskog sustava.

9. Prije pružanja socijalne pomoći mora se ispitati sposobnost podnositelja zahtjeva da skrbi za svoju obitelj. Iako se taj cenzus uvijek odnosi na alternativne prihode i uštedevinu, države se razlikuju s obzirom na to koji se iznosi prihoda razmatraju prilikom provođenja cenzusa. U Hrvatskoj postoje dva elementa supsidijarnosti: obiteljska potpora i prihod od rada:

(a) *Obiteljska supsidijarnost.* Ustavom je utvrđena odgovornost članova obitelji da skrbe jedni za druge. Hrvatski sustav ograničava tu odgovornost na odnos između roditelja i djece. Odgovornost je, međutim, doživotna. Na taj način roditelji imaju obvezu brinuti se za svoju djecu bez obzira na dob djeteta, a djeca su, na primjer, obvezna doprinositi za skrb o svojim roditeljima smještenim u ustanovu. Nedavno su uvedene dvije nove mjere za potporu tom načelu. Od 1993. godine nadalje centri za socijalni rad mogu naslijediti imovinu preminulog korisnika socijalne pomoći (u institucionalnoj skrbi). Bilo je slučajeva pokretanja tužbe protiv članova obitelji koji nisu pružali financijsku potporu svojim rođacima te na taj način naničeli veće troškove Fondu socijalne zaštite nego to zakon dopušta. Osim toga, također od 1993. godine, osobe koje posjeduju kuće koje im ne služe kao stambeni objekt te osobe koje posjeduju zemljište veće od 2.000 m ne mogu ostvariti pravo na pomoć.

(b) *Radna provjera.* Radno sposoban korisnik ima obvezu javljati se u redovitim razmacima Zavodu za zapošljavanje sve dok prima socijalnu pomoć. Davanja se ukidaju ako se otkrije da korisnik ne želi prihvatiti posao.

10. Svi državljani Republike Hrvatske imaju pravo na socijalnu pomoć ako zadovoljavaju uvjete. Strani državljani nemaju pravo na socijalnu pomoć. Od podnositelja zahtjeva još uvijek se traži da se prijave u mjestu gdje "pripadaju". Time je lokalnim vlastima omo-

gućeno odbijanje kandidata koji nisu legalno registrirani u području njihove nadležnosti.

Nadzor i žalba

11. Osim svakodnevnog nadzora koji provode socijalni radnici u centrima za socijalni rad (npr. kućne posjete) Fond socijalne zaštite uveo je 1993. godine sustav prema kojem županije svaki mjesec popunjavaju obrazac koji sadrži podatke o svim korisnicima. Na temelju prikupljenih obrazaca Fond socijalne zaštite potom nasumce provodi kontrole u pojedinačnim slučajevima.

12. U Hrvatskoj ne postoji sustav priziva na nižoj razini, već se sve žalbe izravno upućuju Ministarstvu rada i socijalne skrbi. Time se vrlo otežava podnošenje žalbe kandidatima koji su bili odbijeni.

Institucionalni mehanizmi i pružanje usluga

13. Glavna središta za pružanje usluga su centri za socijalni rad. Administrativna struktura centra zadržana je od sustava prije osamostalijanja kad su lokalne vlasti provodile svoje vlastite programe socijalne pomoći. U Hrvatskoj postoji 113 centara za socijalni rad.

Osim toga, centri za socijalni rad upravljaju i lokalnim službama. Prosječno područje pokrivenosti još je uvijek veliko, a često obuhvaća 50.000 ljudi. Ukupno 1.869 osoba zaposleno je u centrima, a od njih 410 imaju diplome dvogodišnjeg studija socijalnog rada, dok su 362 završile četverogodišnji studij socijalnog rada na Sveučilištu u Zagrebu. Ukupan broj je povećan u usporedbi s 1.578 osoba 1990. godine. Godine 1983. Vlada je odlučila da na svakih 10.000 stanovnika u zemlji treba biti jedan obučeni socijalni radnik. Ova norma još nije ostvarena. Centri za socijalni rad imaju obično organizirane timove koji se bave pitanjima gotovinskih naknada, negotovinskih naknada, problema u obiteljima (razvod braka, pitanja starateljstva i mentalni problemi), maloljetničke delinkvencije te rada s ljudima u ustanovama.

14. Iako socijalna pomoć spada prvenstveno u državnu nadležnost, svaka od 550 općina ima obvezu osnovati socijalno vijeće koje se sastoji od jednog člana iz lokalne vlasti, jednog predstavnika vjerske organizacije, jednog pred-

stavnika Hrvatskog crvenog križa te jednog socijalnog radnika iz centra za socijalni rad. To socijalno vijeće odgovorno je za koordinaciju različitih socijalnih agencija, kako državnih tako i nevladinih, u pružanju socijalne pomoći.

Primjerenost naknada i inicijativa

15. Naknade za socijalnu pomoć trenutno se utvrđuju na državnoj razini i ujednačene su u cijeloj državi (s izuzetkom nenovčanih naknada), što je suprotno od ranije prakse kad su se one utvrđivale na lokalnoj razini. Međutim, lokalne vlasti mogu osigurati dodatnu pomoć povrh zakonski utvrđenog iznosa. Dosad su samo gradovi Rijeka i Opatija iskoristili tu mogućnost uvodeći 30 postotni dodatak koji se isplaćuje iz lokalnih poreza na imovinu. Iznosi naknade za socijalni minimum i stalne novčane pomoći jesu:

- jednočlano kućanstvo	234 kn
- dvočlano kućanstvo	416 kn
- tročlano kućanstvo	572 kn
- četveročlano kućanstvo	702 kn
- svaki sljedeći član	78 kn

Privremena novčana pomoć i jednokratna novčana pomoć koje se isplaćuju izravno korisniku osiguravaju se u mjesečnom iznosu od 234 kn.

16. Iznos socijalne pomoći utvrđuje se u postotku minimalne osnovne plaće koju utvrđuje Vlada (prethodno je bila minimalna plaća), a pomoć za jednu osobu iznosi 90% ove osnovice. Pomoć za četveročlano kućanstvo (702 kn) iznosi manje od polovice prosječne plaće (koja je u siječnju 1996. iznosila 1.838 kn) i 94% prosječne starosne mirovine koju isplaćuje Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika.

17. Bez odgovarajućih podataka o prihodima i izdacima nije moguće procijeniti primjerenost (navedenih) naknada. U Ministarstvu rada i socijalne skrbi dobili smo međutim informacije da su minimalni troškovi hrane i stanovanja za četveročlanu obitelj 1.700 kuna mjesečno, što je znatno više od 702 kune koje se četveročlanom kućanstvu daju putem socijalne pomoći. Procjene sindikata pokazuju da oko 10-13% pučanstva živi u siromaštvu, dok samo 4,5% pučanstva prima naknade socijalne pomoći.

18. Naknada za socijalni minimum (kao i ostatak naknade socijalne pomoći) na znatno je nižoj razini od plaća, minimalnih i prosječnih te alternativnih gotovinskih naknada. To upućuje na to da ne postoje snažni motivi za oslanjanje na socijalnu pomoć umjesto na rad, tako da socijalna pomoć ima funkciju naknade posljednjeg utočišta, što se može vidjeti iz sljedeće tablice:

Tablica 2.

Podaci o plaćama i socijalnim naknadama

Izvor prihoda	Mjesečni iznos u kn za jednu osobu
Naknada za socijalni minimum	234
Najniža mirovina	462
	(615 od ožujka 1996.)
Prosječna mirovina	755
Najniža plaća	736
Prosječna plaća	1.895
Minimalna naknada za bolovanje	588
Prosječna naknada za bolovanje	1.516
Prosječna naknada za porodni dopust	1.985

Ova usporedba, međutim, ne uzima u obzir crno tržište rada. Niska razina naknada za socijalnu pomoć može poslužiti i kao motiv za kombiniranje naknada s neregistriranim radom.

Izdaci za socijalnu pomoć

19. Hrvatska troši približno 0,8% BDP-a na socijalnu pomoć (uključujući naknade za porodni dopust i dječji doplatak te naknade za prognanike, izbjeglice i povratnike). U odnosu kako na zapadnoeuropske države tako i na tranzicijska gospodarstva ta stopa je niska. Izdaci za naknade porasli su s 28 milijuna kuna u 1993. na 81 milijun kuna u 1994. godini. Međutim, tijekom te dvije godine broj korisnika je tek neznatno porastao (sa 170.000 na 178.000). U Ministarstvu rada i socijalne skrbi vjeruju da je potrošnja povećana zbog investiranja u službe i ustanove.

20. Fond socijalne zaštite plaća za skrb oko 18.000 ljudi u ustanovama. Jednu sedminu ukupnih izdataka za institucionalnu skrb nadoknađuju osobe smještene u ustanove ili njihova rodbina.

Zakonodavni rad i reforme

21. Nacrt plana reforme programa socijalne pomoći predviđa ujedinjavanje postojećih

naknada u jedinstveni sustav. Iako se Misija nije mogla upoznati s nacrtom Zakona o socijalnoj skrbi, jer engleski prijevod još nije bio dostupan, ona bi željela dati sljedeće preliminarnе preporuke.

B. POTPORA OBITELJIMA I DJECI

22. U Hrvatskoj su naknada za porodni dopust i socijalna naknada na temelju cenzusa glavno sredstvo potpore obiteljima i djeci.

Dječji doplatak

23. Dječji doplatak reguliran je Zakonom o obiteljskom doplatku za djecu iz 1977. Programom upravlja Mirovinski fond. Program obuhvaća obitelji zaposlenih osoba, s izuzetkom poljoprivrednika i samostalnih djelatnika. Uključene su i nezaposlene osobe, sve dok su pokrivenne osiguranjem za nezaposlenost, kao i umirovljenici. Strani državljani uključeni su u program na temelju prebivališta, uz uvjet da su ostali uvjeti ispunjeni. Hrvatski državljani koji rade u inozemstvu nisu obuhvaćeni. U 1995. godini 189.040 obitelji s ukupno 347.942 djeteta primilo je doplatak. To je manje nego u 1994. kada je doplatak primalo 204.975 obitelji s ukupno 378.434 djeteta. U Hrvatskoj približno 900.000 djece pripada dobnim kategorijama obuhvaćenim programom. Broj obuhvaćene djece lagano je opadao u razdoblju 1992-1995.:

Broj korisnika dječjeg doplatka

1992.	394.000
1993.	389.000
1994.	378.000
1995.	347.000

24. *Uvjeti za stjecanje prava.* Djeca do 15 godina obuhvaćena su ako obitelj ostvari pravo. Djeca od 15 do 19 godina obuhvaćena su ako su na dodatnom školovanju, ako su nezaposlena, te ako je dijete ovisno o svojim roditeljima zbog tjelesne ili mentalne invalidnosti. Ako se može dokumentirati da djeca još uvijek ovisе o roditeljima i tijekom studiranja, i oni se mogu obuhvatiti. Ovaj posljednji aspekt slijedi ustavno načelo obiteljske supsidijarnosti, kojim su utvrđene opširne međusobne odgovornosti između roditelja i djece. Stjecanje prava na doplatak uvjetovano je 12-mjesečnim stažom i plaćanjem doprinosa, ili stažom od 20 mjeseci u posljednje dvije godine. Cenzus isključuje one sa srednjim i visokim prihodima,

usmjeravajući na taj način doplatka prema siromašnijim obiteljima.

25. *Cenzus* se temelji na formuli prema kojoj se naknada snižava u skladu s' prihodima, isključujući osobe s prihodima iznad određenog iznosa. Gornja granica viša je za kućanstva samohranih roditelja. Dodatak se izračunava kao prihod po osobi u kućanstvu.

Tablica 3.

Dohodak i dječji doplatka (u kunama)

Dohodak	Dječji doplatka
do 354	189
od 354-458	114
od 458-560	102
Za kućanstva samohranih roditelja	Dječji doplatka
do 460	275
od 460-577	160
od 577-727	141

Četveročlano kućanstvo može, dakle, imati najviše 1.416 kuna mjesečnih prihoda da bi steklo pravo na maksimalni iznos naknade. To je niže od minimalne osnovice (nekada minimalne plaće) koja je utvrđena u iznosu 1.045 kuna (bruto). Prosječna je plaća 1.895 kuna. To znači da četveročlana obitelj s jednim zaposlenim s prosječnom plaćom ima pravo na maksimalni iznos naknade.

26. *Iznos naknade.* Prosječni iznos isplaćen u 1995. bio je 189 kuna po djetetu, što je oko 10% prosječne plaće. To je porast u odnosu na 1994. godinu kad je prosjek bio 141 kunu. Iznos naknade usklađuje se svake godine u prema prosječnim plaćama zaposlenih kao i prema prosječnim troškovima života.

Od 1994. godine naknade su se usklađivale nekoliko puta. Dječji doplatka za četveročlano kućanstvo za ukupne prihode u visini prosječne plaće iznosi 378 kuna.

Tablica 4.

Plaća i dječji doplatka

	Ukupni dohodak obitelji u slučajevima različitih prihoda (u kunama)
Minimalna plaća	736
+ 2x dječji doplatka	378
Ukupno	1.114
Prosječna plaća	1.895
+ 2x dječji doplatka	378
Ukupno	2.273

S dječjim doplatkom prihodi četveročlanog kućanstva u visini minimalne plaće (ako jedna osoba zarađuje) iznose dvije trećine procijenjenih troškova života. Prihodi obitelji koja zarađuje prosječnu plaću uz pridodani dječji doplatka nadmašuju troškove života. Na nezdravan način to dokazuje da dječji doplatka ima značajan utjecaj na prihode osoba s najnižim plaćama, ali ne pomaže im doseći procijenjeni minimum za podmirenje prosječnih troškova života. Zbog obveze uplaćivanja doprinosa ograničava se obuhvaćenost na aktivni dio stanovništva isključujući na taj način najsiromašnije obitelji. Iako ta naknada predstavlja značajan doprinos prihodima obitelji s niskim primanjima, ograničena pokrivenost u odnosu na ukupan broj obitelji u državi umanjuje, u svom sadašnjem obliku, njegovu snagu u podmirenju potreba najsiromašnijih obitelji.

27. *Financiranje.* Program se financira iz doprinosa na plaće u iznosu 2,2%. Doprinos se uzima na sve prihode od zarada, a cenzusom se osigurava vertikalna redistribucija prema siromašnijim obiteljima radnika. Ukupna potrošnja na dječji doplatka ostala je stabilna u posljednjim godinama. U 1995. godini ukupno je 820 milijuna kuna potrošeno na dječji doplatka prema sljedećim stavkama:

Dječji doplatka	801 milijun kuna
Administrativni troškovi	16 milijuna kuna
Troškovi raspodjele	2 milijuna kuna

Lagano povećanje troškova programa tijekom posljednjih godina objašnjava se uglavnom većim iznosima naknade budući da je broj korisnika opao. (Smanjenje broja osoba koje imaju pravo vjerojatno je posljedica većih iznosa primanja u istom razdoblju.)

28. *Predložene reforme.* Nacrt zakona o reformi dječjeg doplatka pripremljen je 1992, ali se o njemu još nije raspravljalo niti u Saboru niti sa socijalnim partnerima. Nacrt zakona predviđa potpunu reorganizaciju sustava obiteljskih naknada na način da dječji doplatka postane univerzalan za sve obitelji s djecom mlađom od 15 godina. Cenzus bi se ukinuo, naknade bi se povisile, a nadležnost za financiranje tog programa prebacila bi se na proračun.

29. Ako se opseg naknada proširi tako da se njima obuhvati oko 900.000 djece određene dobne skupine, povećao bi se broj dječjih doplatka. Uz uvjet da se iznos doplatka zadrži

na postojećoj razini (189 kn po djetetu), izdaci će se povećati sa sadašnjih 800 milijuna kuna na približno 2.000 milijuna kuna, ili sa sadašnjih 0,8% na 1,8% BDP-a. Ako istovremeno

bude uvedeno predloženo povećanje iznosa naknade, tada će i izdaci biti razmjerno s tim veći.

Priradio: Vlado Puljiz

Summary

ADJUSTMENT OF THE PUBLIC SECTOR OF THE REPUBLIC OF CROATIA (The World Bank Mission)

A mission of the World Bank visited Croatia in March 1996. The goal of the mission was to help the Government of the Republic of Croatia to examine the crucial finance issues of health, social welfare and family allowances and to find a way of reducing the contribution rate within the proposed PSAL, that is the loan for the adjustment of the public sector.

The Memorandum consists of four parts which relate to health, sick-leave and disability insurance, social welfare and family allowances and nonbudgetary funds. Six appendices ought to be added to that. We are presenting the slightly abbreviated parts of the Memorandum that relate to social welfare and family allowances, as well as nonbudgetary funds.

The text is very interesting because it contains a critical "side view" of the finance of the important public sectors in Croatia, as well as the possible measures for a change in the present situation.