

Redistribucijski učinci socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj

ZDENKO BABIĆ*
Ekonomski institut
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad
UDK: 364.016(497.5)
Primljeno: veljača 2008.

U radu se analitički obrađuje područje sustava socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj te se ocjenjuje njihova uloga u ublažavanju ekonomskih nejednakosti i siromaštva u Republici Hrvatskoj. U teoretskom dijelu rada donose se najnoviji nalazi iz ekonomskih istraživanja o novoj ulozi socijalnih izdataka i socijalnih transfera u novom okruženju, te se prikazom recentne literature pokazuje upitnost apriori stava određenih ekonomskih škola koje su tvrdile da su socijalni izdaci neproduktivna potrošnja koja usporava gospodarski razvoj. Iz provedenog istraživanja se zaključuje da ukupni sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj doprinosi ublažavanju ekonomskih nejednakosti i siromaštva. Međutim po svojoj učinkovitosti u ublažavanju siromaštva Hrvatska je ispod europskog prosjeka, te se zaključuje da postoji prostor za poboljšanje učinkovitosti sustava socijalnih transfera. Najbolje ocijenjeni transferi u ublažavanju siromaštva u smislu najbolje usmjerenosti prema siromašnom stanovništvu u Hrvatskoj su socijalna pomoć i obiteljske mirovine. Međutim ukupna razina izdvajanja za socijalnu pomoć je niska. Ta činjenica, uz nedovoljno efikasan sustav socijalnih transfera, objašnjava zašto proces značajnog gospodarskog razvoja u Republici Hrvatskoj u posljednjem desetljeću nije doprinio poboljšanju materijalnog položaja najsiromašnijih građana Republike Hrvatske u proteklom razdoblju.

Ključne riječi: socijalni transferi, ekonomske nejednakosti, siromaštvo.

UVOD

Socijalni transferi¹ kao specifična kategorija javnih izdataka namijenjeni su financiranju programa socijalne politike, socijalne sigurnosti i socijalne zaštite. Socijalni transferi rezultat su opredjeljenja modernih demokratskih društava da će osim promicanju demokratskih vrijednosti i tržišnog gospodarstva posebnu pozornost usmjeriti promociji i poštivanju ljudskih prava u koja

spadaju i socijalna prava. Tako i u Ustavu Republike Hrvatske u prvom članku stoji zapisano: »Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država«.

Temeljni cilj rada je odgovoriti na dva istraživačka pitanja: 1) doprinosi li i u kojoj mjeri razina izdataka i sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj ublažavanju siromaštva i ekonomskih nejednakosti; 2)

* Zdenko Babić, Ekonomski institut/The Institute of Economics, Trg J. F. Kennedyja 7, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, zbabic@eizg.hr

¹ Rad se temelji na rezultatima istraživanja provedenim u okviru izrade doktorske disertacije.

postoji li razlika u različitim programima socijalnih transfera s obzirom na njihovu učinkovitost u ublažavanju nejednakosti i siromaštva u Hrvatskoj.

Poglavlje započinje teoretskim dijelom koji donosi pregled istraživanja koja se bave vezom između socijalnih izdataka, socijalnih transfera te gospodarskog rasta i razvoja. U drugom dijelu se donosi klasifikacija i prikazuje visina pojedinih programa socijalnih transfera u Hrvatskoj te opisuju izvori podataka. U trećem dijelu se ocjenjuju redistribucijski učinci ukupnog sustava socijalnih transfera. U četvrtom dijelu donosi se ocjena učinkovitosti pojedinih programa socijalnih transfera u ublažavanju ekonomskih nejednakosti i siromaštva u Hrvatskoj. Rad završava prikazom načela za politiku socijalnih transfera u budućnosti.

SOCIJALNI TRANSFERI I EKONOMSKI RAST

Poznata je činjenica da danas određena razina socijalnih izdataka namijenjenih socijalnoj zaštiti egzistira u značajnoj mjeri u javnim izdacima većine liberalnih demokracija s tržišnim gospodarstvom. Nasuprot toj činjenici određeni ekonomisti i ekonomske škole izdatke za socijalnu zaštitu smatraju neproaktivnim, dok libertarijanska tradicija redistribuciju u najširem smislu pa posljedično i redistribuciju koja se provodi sustavom socijalne zaštite u određenoj mjeri smatra kršenjem individualnih sloboda i prava (Nozick, 1971.). Dobar pregled najčešćih teza koje se iznose u radovima ekonomista o neproaktivnosti izdataka namijenjenih socijalnoj zaštiti donosi Lindert (2004.). Jedna od najčešćih teza zasniva se na troškovima »mrtvog tereta« oporezivanja koji se reflektira u smanjenoj motivaciji i posljedično smanjenoj proizvodnji visoko produktivnih faktora proizvodnje koje se oporezuje. S druge strane, kod korisnika, tj. onih kojima se sredstva usmjeravaju (ne-

zaposleni, siromašni, zaposleni na nisko plaćenim poslovima, socijalno ugroženi) pada motivacija za aktivno traženje zaposlenja i motivacija za dodatnu zaradu. Krajnji ishod javlja se u vidu određenog gubitka u ekonomskoj aktivnosti s negativnim posljedicama na gospodarski rast. Logika argumenta je prilično uvjerljiva, ali ipak prilično pojednostavljena. Pojednostavljena je u smislu nepostojanja konačnih znanstvenih odgovora o optimalnoj razini poreznog opterećenja jer ista značajnim dijelom ovisi o kulturološkim faktorima karakterističnim za jedno društvo. Pojednostavljena je također i teza o negativnom utjecaju socijalnih davanja na motivaciju za rad. Naime, bitno je pitanje razine socijalnih davanja. Visina socijalnih davanja u modernim razvijenim društvima je obično dostatna za održavanje određene relativno »niske« ispodprosječne razine životnog standarda koja ipak štiti ljudsko dostojanstvo. Dakle, primanja po osnovi socijalnih davanja države su u pravilu višestruko niža od primanja po osnovi radne aktivnosti, pa je pojedincima i u ekonomskom interesu »zaposeliti se«. Izuzev spomenute ekonomske motivacije određeni nalazi iz psihološke literature sugeriraju tezu da je čovjek kreativno biće koje želi stvarati, pa teza o značajnom negativnom utjecaju socijalnih davanja na radnu motivaciju (p)ostaje upitna.

Druga česta teza o neproaktivnosti socijalnih izdataka zasniva se na negativnom utjecaju socijalnih potpora i oporezivanja na ponudu rada. Argument ide sljedećim redoslijedom, što je veće porezno opterećenje rada (neophodno) kako bi se financirale socijalne naknade to je manja neto plaća, što uz ostale uvjete jednake smanjuje ponudu rada, te u konačnici vodi do pada zaposlenosti i bruto društvenog proizvoda (BDP-a), uz ostale uvjete neizmijenjene.

Treća teza vezana je uz neproaktivnost izdataka relativno labavih i izdašnih javnih

mirovinskih modela koji su omogućili rano umirovljenje prilično velikom broju populacije iz kohorte 55.-64. godine.² Argument je sljedeći – gubitak potencijalnog BDP-a uzrokovan njihovim ranijim umirovljenjem i s druge strane potreba financiranja njihovih mirovina čini velik dio neproduktivnih socijalnih troškova. Ipak, snaga tog argumenta umanjuje se empirijskim nalazima da posljedica »labavije« politike ranog umirovljenja osim spomenutih troškova donosi i izvjesne koristi u porastu produktivnosti rada, s obzirom da ranije umirovljeni radnici imaju nižu produktivnost rada od prosjeka (Sala-i-Martin, 1996.). Međutim, ne postoje istraživanja koja pokazuju koji od spomenuta dva efekta prevladava. Dodatno tomu danas, zbog intenzivnog procesa starenja stanovništva, sve aktualnijim postaje pitanje optimiziranja mirovinskih sustava u većini europskih zemalja. Stoga je potrebno prethodni nalaz o pozitivnom utjecaju politika ranog umirovljenja na porast produktivnosti rada razmatrati kontekstualno s obzirom na produljenje životnog vijeka, rast stopa ovisnosti i pada udjela mladog stanovništva u ukupnom broju stanovnika.

Četvrta teza odnosi se na neproduktivnost izdatka vezanih na financiranje naknada za nezaposlenost. Ekonomska istraživanja u području ekonomike rada govore u prilog tezi da postoji inverzan odnos između visine naknada za nezaposlenost i zapošljavanja, odnosno zaposlenosti, pa time i BDP-a. Veća izdašnost sustava naknada za nezaposlenost, negativno utječe na zaposlenost.

Međutim, kada se promotre rezultati empirijskih regresijskih istraživanja utjecaja socijalnih transfera na gospodarski

rast, u literaturi je moguće pronaći podjednak broj onih koji pokazuju da je visina udjela izdataka za socijalnu zaštitu ili visina socijalnih transfera negativno ili pozitivno korelirana s gospodarskim rastom. Postoji i niz drugih teza koje su eksplicirane u istraživanjima i u kojima se pokušala pokazati »neproduktivnost« socijalnih izdataka ili prema Esping-Andersenu (2001.): »U osnovi, pretpostavlja se da su socijalna davanja neproduktivna, besplodna potrošnja viška koji su proizveli drugi«. Stoga se u sljedećem dijelu navodi izbor iz istraživanja s argumentima zašto se socijalni izdaci ne mogu smatrati »neproduktivnim izdacima«, te zašto ih treba promatrati kao socijalnu investiciju koja ne samo da povećava socijalnu koheziju nego i blagostanje, kvalitetu života i potencijale za razvoj.

Jedan od argumenata zašto bi socijalni izdaci trebali biti smatrani produktivnom investicijom odnosi se svakako na dio javnih izdataka na obrazovanje³ gdje teorija ljudskog kapitala pruža dobar uvid i zapravo pokazuje da ulaganja u obrazovanje čine pojedinca produktivnijim, a nacionalna gospodarstva konkurentnijim. Ljudski kapital se neizravno prvi put pojavljuje u empirijskim istraživanjima gospodarskog rasta, 60-ih godina XX. stoljeća u radovima Abramovitza (1956.) i Solowa (1957.). Oni uz klasične proizvodne faktore, zemlju, rad i fizički kapital uvode tehnološki napredak kao važan proizvodni faktor, kojem se pripisuje oko 75% doprinosa gospodarskom rastu. Lucas (1988.) razvija model rasta zasnovan na eksternalijama koje proizlaze iz procesa akumulacije ljudskog kapitala bilo formalnim obrazovanjem ili učenjem uz rad. U ovom se modelu investicije u ljudski kapital kroz efekt prelijevanja odražavaju

² U određenim europskim socijalnim državama, posebno u Francuskoj devedesetih godina prošlog stoljeća, ali također i u Hrvatskoj devedesetih godina.

³ Izdaci za financiranje javnog obrazovanja smatraju se socijalnim izdacima, iako ne i socijalnim transferima.

u višoj razini tehnologije društva. Većina istraživanja pokazuju pozitivnu vezu između ulaganja u formiranje ljudskog kapitala i ostvarenih stopa gospodarskog rasta (Nelson i Phelps 1966.; Benhabib i Spiegel, 1994.).

Sala-i-Martin u već spomenutom radu iz 1996. godine navodi regresijsku jednadžbu koja pokazuje upitnost pojednostavljenog vjerovanja određenih ekonomista koje parafrazirano glasi »socijalni transferi su loši za gospodarski rast«. Koristeći se komparativnim podacima o kretanjima različitih varijabli u velikom uzorku zemalja i poznatim *cross-country* regresijskim modelom rasta koji je razvio Barro (1991.), pokazuje se da između tri različite komponente državne potrošnje: a) javnih investicija, b) javne potrošnje i c) socijalnih transfera, jedina varijabla koja je pozitivno korelirana s gospodarskim rastom su socijalni transferi. Naime, javna potrošnja je negativno korelirana s rastom, javne investicije su nesigifikantne u modelu, a jedino su socijalni transferi pozitivno korelirani s gospodarskim rastom.

Brojna istraživanja i studije su pokazale pozitivnu vezu između visokih ekonomskih nejednakosti, siromaštva i zdravstvenog statusa siromašnih osoba (Sala-i-Martin, 2002.). S druge strane dokazano je da javni zdravstveni sustavi povećavaju očekivani životni vijek, kvalitetu života i produktivnost radnika - posebno ako veći dio javnih izdataka u zdravstvenom sustavu odlazi na primarnu zdravstvenu zaštitu i preventivu zdravlja posebice djece i siromašnih (World Bank, 1993.). Popravljanje fizičkog i psihološkog zdravstvenog statusa određenog broja siromašnih osoba preduvjet je za njihovu reintegraciju na tržište rada. Samim tim to je preduvjet za njihovu prekvalifikaciju ili dodatno obrazovanje i usavršavanje te rast njihove produktivnosti. Razvidan je proces pozitivnog utjecaja izdataka javnog zdravstvenog su-

stava na podizanje zdravstvenog statusa, a time često i produktivnost rada posebice kod siromašnih te u krajnjoj instanci i pozitivnog utjecaja na gospodarski rast i razvoj te socijalnu koheziju.

Lindert (2004.) u spomenutom radu upozorava na postojanje pozitivnog utjecaja naknade za nezaposlenost na porast produktivnosti rada. U svojoj argumentaciji on navodi podatke iz prošlosti gospodarstva Europske unije koja su u prosjeku imala »izdašnije« naknade za nezaposlenost (istina, i veću stopu nezaposlenosti) od SAD-a, ali su s druge strane bilježila veću produktivnost rada po satu rada od američkog gospodarstva uz jednake ostale uvjete. Takve tendencije objašnjava činjenica da su europske vlade koristeći izdašniji sustav »naknada« za nezaposlene bile spremne povući s posla one koji su bili manje produktivni zamjenjujući ih produktivnijim radnicima te povećavajući tako ukupnu produktivnost rada.

Jedan dio socijalnih izdataka vezan uz politiku zapošljavanja i mjere aktivne politike tržišta rada (APTR) koji se odnose na programe obrazovanja, prekvalifikacije i dodatnog usavršavanja isto tako doprinosi porastu produktivnosti i »bezbolnijem« prolasku kroz sektorske promjene nacionalnih gospodarstva i industrija, tako da i ova vrsta izdataka unutar APTR-a pozitivno utječe na potencijalni rast i razvoj nacionalnog gospodarstva.

Prema Esping-Andersenu (2001.) politiku obiteljske zaštite, posebice onaj dio usmjeren na zaštitu djece, potrebno je promatrati kao socijalnu investiciju s pozitivnim eksternalijama. Naime, istraživanjima u različitim znanstvenim disciplinama utvrđeno je kako na razvoj djetetovih kognitivnih i psiholoških sposobnosti utječu upravo socijalni i ekonomski uvjeti tijekom djetinjstva. Jasno je da će dobri kognitivni potencijali djeteta u budućnosti imati ishod u višoj razini produktivnosti, ali vrijedi i

obrnuta zakonitost. Tako i ulaganja u osiguranje što boljih uvjeta za odgoj i obrazovanje djece povećavaju razvojne potencijale društva kroz prethodno opisanu vezu.

S obzirom na prikazane nalaze novijih teorijskih i empirijskih istraživanja moguće je konstatirati kako je gledište koje socijalne izdatke smatra ne-produktivnom potrošnjom zastarjelo s obzirom na novi sustav odnosa i izazova koje sa sobom donosi globalizacija tijekom kapitala i proizvodnje s izraženim zahtjevom za fleksibilnošću rada, što cjelokupan sustav socijalnih izdataka, programa i naknada stavlja u jednu novu perspektivu. Cilj današnjih modernih sustava socijalne zaštite, osim njihove tradicionalne uloge osiguranja socijalne sigurnosti građanima društva u određenim (nepovoljnim) situacijama, je da sve više preuzimaju ulogu amortizera intenzivnih promjena društveno-ekonomskih odnosa pružajući određenu razinu sigurnosti u uvjetima sve veće nesigurnosti i nepredvidivosti globalnih tokova koji ostavljaju posljedice i u kretanjima nacionalnih gospodarstava.

VRSTE I VISINA SOCIJALNIH TRANSFERA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U ovom dijelu rada prikazuju se različite vrste socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj i njihov relativni značaj. Kao što je prethodno naglašeno, socijalne transfere možemo promatrati u širem i užem smislu.

Socijalni transferi u širem smislu uključuju socijalne transfere u užem smislu koji su dalje u tekstu iscrpnije pobrojani te izdatke za mirovine, zdravstvo i obrazovanje. Dakle, socijalni transferi u širem smislu odnose se ne samo na novčane naknade koje se dodjeljuju pojedincima u obliku novca nego i usluge koje poje-

dinci i kućanstva dobivaju od države (kao što je npr. besplatna zdravstvena zaštita ili obrazovanje) te davanja u vidu materijalnih dobara.

Socijalni transferi u užem smislu obuhvaćaju primanja vezana za nezaposlenost, dječji doplatak, porodni dopust, naknade za opremu novorođenčadi, naknade za bolovanja duža od 42 dana, naknade za tjelesno oštećenje i tuđu njegu, socijalnu pomoć, naknadu za rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih osoba, invalidske mirovine iz zemlje i inozemstva, stipendije i primanja za školovanje, primanja od drugih osoba za stanovanje što bi bilo u skladu s definicijom koju koristi Eurostat.⁴ Dakle, socijalni transferi u užem smislu odnose se na naknade koje se dodjeljuju pojedincima u obliku novca, za razliku od usluga (kao što je npr. besplatna zdravstvena zaštita) ili davanja u vidu materijalnih dobara.

Međutim, hrvatski Državni zavod za statistiku još nije usvojio Eurostatovu metodologiju za prikupljanje podataka o izdacima za socijalnu zaštitu i socijalne transfere, te se unutar zbirne kategorije **ostala tekuća primanja** u Anketi o potrošnji kućanstva nalazi i varijabla obiteljske mirovine, a upravo kategorija **ostala tekuća primanja** najsličnija je Eurostatovoj kategorizaciji socijalnih transfera u užem smislu. Budući da u empirijskom dijelu rada kao osnovni izvor služe upravo podaci iz Ankete, a u skladu s prethodno navedenim, u radu se definicija **socijalni transferi u užem smislu** proširuje izdacima za obiteljske mirovine te se tako dobivena nova varijabla koju se detaljno analizira naziva **socijalni transferi bez starosnih mirovina**. Osim ove varijable nazvane **socijalni transferi bez starosnih mirovina** konstruirana je i varijabla **socijalni transferi u najužem smislu** kao varijabla čistih socijalnih transfera kod koje su iz socijalnih transfera **isključene**

⁴ Eurostat je središnji statistički ured zemalja Europske unije

obiteljske i invalidske mirovine te su pridodane mirovinama. To je učinjeno s ciljem dubljeg uvida u učinak socijalnih transfera na ekonomske nejednakosti, ovisno o načinu definiranja varijable socijalnih transfera, jer varijable invalidskih i obiteljskih mirovina u sebi sadrže elemente **i transfera i mirovina**, te je iz tih razloga učinjena dodatna distinkcija socijalnih transfera na dvije varijable: a) **socijalni transferi bez starosnih mirovina** i b) **socijalni transferi u najužem smislu** s ciljem mjerenja njihovog utjecaja na ublažavanje ekonomskih nejednakosti.

Izvori podataka

Temeljni izvor podataka za analitički dio rada je Anketa o potrošnji kućanstva

uzorku. Anketa se provodi u skladu s metodološkim preporukama Europske unije te međunarodnim standardima i klasifikacijama.

Socijalni transferi – agregatna razina

U sljedećim tablicama prikazano je kretanje socijalnih transfera na agregatnoj razini prema podacima prikupljenim od različitih ministarstava i državnog proračuna. U tablici 1. prikazano je kretanje ukupnih rashoda za socijalne transfere na temelju podataka iz državnog proračuna. U tablici 2. prikazano je kretanje ukupnih rashoda za socijalne transfere na temelju podataka ministarstava koja su ovlaštena za provedbu socijalnih programa.

Tablica 1.
Ukupni rashodi za socijalne transfere

Godina	2004.	2005.	2006. plan
Rashodi za socijalne naknade	5 525 072 114	6 070 779 129	6 245 910 141
% udio u BDP-u	2,57	2,62	2,49
Ukupne naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	11 337 124 749	11 973 492 863	13 072 661 072*
% udio u BDP-u	5,27	5,18	5,22

Izvor: državni proračun.

Državnog zavoda za statistiku. Izvor za agregatni prikaz izdataka za socijalne transfere su podaci relevantnih ministarstava koja su zadužena za upravljanje sustavom socijalnih transfera, te se u tu svrhu za agregatni prikaz sustava socijalnih transfera koriste podaci Ministarstva financija, Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti te Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva.

Državni zavod za statistiku u suradnji s uredima državne uprave u županijama, nadležnima za poslove službene statistike, od 1998. provodi Anketu o potrošnji kućanstava na reprezentativnom

U prikazane rashode za socijalne transfere po ministarstvima nisu uključeni rashodi za invalidske i obiteljske mirovine prema zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, a koje su prikazane retkom ukupne naknade građanima i kućanstvima u tablici 1. Kako je razvidno iz tablica 1. i 2. rashodi za socijalne naknade bez invalidskih i obiteljskih mirovina hrvatskih branitelja kao postotni udio u BDP-u nisu se bitno mijenjali u promatranom periodu i kreću se oko razine 2,5 % BDP-a. Kada se socijalnim naknadama dodaju invalidske i obiteljske mirovine hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, te stipendije

Tablica 2.

Rashodi za socijalne transfere po ministarstvima (u kunama)

	2004.	2005.	2006.
BDP	212 825 912 138	229 030 905 448	247 237 946 308
MZSS			
Ukupno socijalne naknade	1 870 664 486	1 945 866 322	1 945 829 669
Socijalna skrb	1 388 076 775	1 499 805 868	1 593 527 945
Zaštita vojnih i civilnih invalida rata	482 587 711	446 060 453	420 397 541
MOBIMS			
Ukupno socijalne naknade	2 588 096 004	2 990 329 293	3 033 383 7 000
Mjere populacijske i obiteljske politike	1 889 724 004	2 153 143 127	2 161 578 800
Skrb o hrvatskim braniteljima i njihovim obiteljima	698 371 600	837 186 166	871 805 000
MINGORP			
Naknade nezaposlenima	766 352 452	867 720 074	889 420 074
MINISTARSTVOTURIZMA PROMETA I RAZVITKA			
Skrb za prognanike i izbjeglice	189 591 549	235 167 265	191 000 000

Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007).

i određena druga davanja kućanstvima i građanima iz proračuna, dolazi se do razine od oko 5% BDP-a izdvajanja države za socijalne transfere građanima i kućanstvima.

Prema kategorijama korisnika u državnom proračunu kontinuirano rastu naknade za mjere populacijske i obiteljske politike, što je i razumljivo s obzirom na zabrinjavajuće demografske tendencije. Iz podataka prikazanih u tablici 2. razvidno je da relativno mali udio sredstava odlazi na naknade koje su usmjerene siromašnim kategorijama stanovništva to jest na naknade socijalne skrbi otpada svega oko 0,65% BDP-a.

Kako je prethodno opisano, podaci o socijalnim transferima detaljno se prikupljaju i od strane Državnog zavoda za statistiku anketom o potrošnji kućanstva. Iz podataka prikazanih u tablici 3., a koji su prikupljeni od strane Državnog zavoda za statistiku razvidno je da se prosječan iznos danih socijalnih transfera bez starosnih mirovina povećavao u promatranom razdoblju kako u apsolutnom iznosu od 6 741 kune

u 2002. godini na 8 048 kuna u 2005. godini tako i u relativnom izrazu kao udio u prosječnom neto dohotku – socijalni transferi bez starosnih mirovina rastu s 10,8% u 2002. godini na 11,6% neto dohotka kućanstva u 2005. godini. Iz tablice je također razvidno da socijalni transferi bez starosnih mirovina natprosječno sudjeluju u primanjima najsiromašnijih kućanstava odnosno u I. decilu kućanstava koja ostvaruju najmanji neto dohodak. U promatranom razdoblju udio socijalnih transfera bez starosnih mirovina u neto dohotku I. decila oscilira između 34% i 38% što je tri puta više od prosječnog udjela socijalnih transfera u prosječnom neto dohotku hrvatskog kućanstva. Međutim, ovakvo zaključivanje može zavarati, jer kada se pogledaju apsolutne brojke, a uzevši u obzir da se radi o godišnjim iznosima razvidno je da mjesečno u prosjeku 10 posto najsiromašnijih kućanstava u Hrvatskoj prima tek nešto više od prosječnih 450 kuna mjesečnog iznosa po osnovi svih vrsta socijalnih transfera.

Tablica 3.

Kretanje prosječnog neto dohotka i socijalnih transfera po kućanstvu s izabranim indikatorima

	2002.	2003.	2004.	2005.
Neto dohodak	62 489	62 018	68 626	69 180
Socijalni transferi (bez starosnih mirovina)	6 741	7 033	7 706	8 048
Socijalni transferi (bez starosnih mirovina) udio u prosječnom dohotku	10,8	11,3	11,2	11,6
Prosječni neto dohodak I. decil	12 500	12 877	14 206	14 901
Socijalni transferi (bez starosnih mirovina) u neto dohotku I. decila	4 767	4 409	5 131	5 513
Socijalni transferi (bez starosnih mirovina) udio u dohotku I. decila	38,1	34,2	36,1	37,0
Prosječni neto dohodak X. decila	167 231	163 042	180 340	179 393
Socijalni transferi u užem smislu (bez starosnih mirovina) udio u dohotku X. decila	4,6	5,4	5,6	5,7

Izvor: Anketa o potrošnji kućanstva – DZS i izračuni autora.

REDISTRIBUCIJSKI UČINAK SOCIJALNIH TRANSFERA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Cilj ocjene redistribucijskog učinka sustava socijalnih transfera u Hrvatskoj je istražiti u kojoj mjeri sustav socijalnih transfera ublažava siromaštvo i ekonomske nejednakosti u Hrvatskoj te ocijeniti učinkovitost pojedinih programa socijalnih transfera u ublažavanju siromaštva. Do sada su objavljena dva ozbiljnija istraživanja domaćih autora (Šućur, 2005.; Nestić, 2005.) koja su se bavila ocjenom redistribucijskog učinka sustava socijalnih transfera u Hrvatskoj i jedno istraživanje Svjetske banke (World Bank, 2007.). Šućur (2005.) u svom istraživanju utvrđuje učinak socijalnih transfera na stope siromaštva uspoređujući stopu siromaštva bez socijalnih transfera i stopu siromaštva kada se u ukupna primanja kućanstva uključe socijalni transferi države građanima i kućanstvima nad podacima za 2001. godinu. On u svom istraživanju pokazuje da je hrvatski sustav socijalnih transfera po svojoj učinkovitosti unutar europskog prosjeka dok je sustav socijalnih transfera bez starosnih i obiteljskih mirovina bio učinkovitiji u smislu smanjivanja stopa siromaštva od europskog

prosjeaka 2001. godine. Međutim, dalje u radu isti autor navodi brojna ograničenja i potrebu detaljnijeg istraživanja sustava socijalnih transfera. Tako autor navodi potrebu istraživanja učinkovitosti pojedine vrste socijalnih transfera u ublažavanju siromaštva, što je cilj i ovog rada.

Nestić (2005.) u svom radu pokazuje da sustav socijalnih transfera doprinosi ublažavanju ekonomskih nejednakosti u Hrvatskoj. On je u svom radu napravio dekompoziciju Ginijeveg koeficijenta nejednakosti i pokazao da je jedino zbirna kategorija socijalnih transfera u 2002. godini imala negativan predznak što znači da je jedino ona doprinosila smanjenju ekonomskih nejednakosti u Republici Hrvatskoj. Slična metodologija se primjenjuje za ocjenu sustava socijalnih transfera u ublažavanju ekonomskih nejednakosti za 2003. i 2005. godinu u ovom radu.

Stručnjaci Svjetske banke u svom istraživanju iz 2007. godine, koristeći drugačiju metodologiju u ocjeni redistribucijskog učinka socijalnih transfera, dolaze do zanimljivih nalaza. Oni su grupirali socijalne transfere u užem smislu u četiri skupine: 1) dječji doplaci; 2) ostale obiteljske naknade; 3) socijalna pomoć i 4) naknada za neza-

poslene. Na temelju podataka iz Ankete o potrošnji kućanstava i uporabljene metodologije dolaze do zaključka da je socijalna pomoć najbolje ciljani transfer u smislu usmjerenosti na siromašnu populaciju, ali je potrošnja na njega relativno niska, oko 2% ukupne potrošnje države. S druge strane, dječji doplatk je prema ovoj studiji najlošije ocijenjeni socijalni transfer u smislu ciljanosti prema siromašnim stanovnicima te njegovog utjecaja na ublažavanje siromaštva. Ipak s obzirom na trenutni demografski kontekst iznenađuje iznese na preporuka istraživačkog tima Svjetske banke za ekonomsku politiku u smislu da bi bilo dobro povećati izdatke za socijalnu pomoć na račun smanjenja izdataka za dječji doplatk.

Ocjena redistribucijskog učinka sustava socijalnih transfera bit će učinjena izračunom i ocjenom sljedećih indikatora:

- a) komparativnom analizom ocijenit će se koliko je sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj učinkovit u ublažavanju siromaštva u odnosu na druge zemlje Europske unije
- b) koristeći podatke iz APK, te metodologiju koju su izvorno koristili Fei, Ranis i Kuo (1978.), a koju je za Hrvatsku primijenio Nestić (2005), ocijenit će se ublažava li sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj ekonomske nejednakosti i u kojoj mjeri.

Prema Eurostatovoj metodologiji praćenja siromaštva koja se također primjenjuje u Hrvatskoj, siromašnim se smatraju one osobe koje se prema konceptu dohotka nalaze ispod 60% medijana nacionalnog dohotka. Prema ovako utvrđenoj liniji stopa rizika od siromaštva prema podacima Državnog zavoda za statistiku u Hrvatskoj u pet godina prikazanih u tablici 4. (2001.-2005.) je oscilirala oko prosječnih 17,3% za razdoblje. Ako se želi istražiti učinak socijalnih transfera na ublažavanje stope rizika od siromaštva,

potrebno je istražiti za koliko se stopa rizika od siromaštva povećava nakon što se socijalni transferi isključe iz neto dohotka. Razvidno je iz tablice 4. da nakon što se isključe svi socijalni transferi iz dohotka (uključeno i mirovine) stopa rizika od siromaštva se penje do prosječnih 42% u promatranom periodu. Međutim, kada se promatra utjecaj varijable ostalih socijalnih transfera bez mirovina razvidno je iz tablice 4. da stopa rizika od siromaštva raste na prosječnih 34% u promatranom periodu. Dakle, moguće je zaključiti da je sustav ukupnih socijalnih transfera (zajedno s mirovinama) u promatranim pet godina u prosjeku smanjivao stopu siromaštva za prosječnih 24,7%, dok su pri tome socijalni transferi bez mirovina u prosjeku smanjivali stopu siromaštva za 16,8%, a same mirovine su reducirale stopu rizika od siromaštva za prosječnih 7,9% u promatranom periodu. Iz prikazanih podataka i nadalje ostaje vrijediti zaključak da je sustav tzv. velikih socijalnih transfera, odnosno mirovina relativno ne-účinkovitiji u suzbijanju siromaštva i ekonomskih nejednakosti nego sustav socijalnih transfera bez starijih mirovina. Takav nalaz ne iznenađuje s obzirom na činjenicu da oko 20% (preko 130 000 ljudi prema podacima iz popisa 2001. godine) ljudi starijih od 65 godina u Hrvatskoj nije ostvarilo pravo na mirovinu i bez mirovinskog je primanja. Posljedično su ti ljudi mnogo više izloženi siromaštvu i direktna je posljedica te činjenice nalaz da je sustav velikih transfera relativno manje učinkovit u ublažavanju siromaštva i ekonomskih nejednakosti. Činjenica je da su ti ljudi ostali bez mirovinskih primanja zbog njihove nedovoljne radne aktivnosti iz razdoblja njihove radne dobi, međutim, ostaje pitanje koliko je ta njihova radna neaktivnost bila dobrovoljna ili je bila posljedica tzv. prisilne nezaposlenosti. Institut minimalne državne mirovine koji poznaju mnoge zemlje iz europskog okruženja bitno bi pridonio poboljšanju položaja prethodne

skupine i podizanju učinkovitosti mirovina u ublažavanju siromaštva i nejednakosti. Pitanje koje ostaje je potreba daljnjeg dizajniranja i izgradnje horizontalno i vertikalno pravednog i istovremeno održivog mirovinskog sustava u Hrvatskoj.

Drugi indikator učinkovitosti sustava socijalnih transfera na ublažavanje ekonomskih nejednakosti moguće je ocijeniti koristeći metodologiju koju su izvorno koristili Fei, Ranis i Kuo (1978.), a koju je za Hrvatsku primijenio Nestić (2005.).

Tablica 4.

Utjecaj socijalnih transfera na ublažavanje siromaštva u Republici Hrvatskoj

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	Prosjek 01.-05.
Stopa rizika od siromaštva (%)	17,2	18,2	16,9	16,7	17,5	17,3
Stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera:						
A) Mirovine uključene u dohodak	34,7	33,7	33,3	33,7	34,9	34,0
B) Mirovine isključene iz dohotka	42,9	40,0	42,3	41,4	43,3	42,0
Smanjenje rizika od siromaštva transferima (bez mirovina)	17,5	15,5	16,4	17,0	17,4	16,8
Smanjenje rizika od siromaštva transferima (s mirovinama unutar transfera)	25,7	21,8	25,4	24,7	25,8	24,7
Smanjenje rizika od siromaštva samo s mirovinama	8,2	6,3	9,0	7,7	8,4	7,9

Izvor: Državni zavod za statistiku (novčani + nenovčani dohodak, prema Laeken metodologiji).

Uz ovakvu stopu redukcije siromaštva socijalnim transferima ukupni sustav socijalnih transfera u Hrvatskoj dalje po učinkovitosti pada nešto ispod prosjeka zemalja Europske unije s prosječnom stopom redukcije siromaštva od oko 25% za 2004. godinu. Ipak, prema podacima Eurostata o stupnju redukcije siromaštva ukupnim socijalnim transferima (mirovine uključene) hrvatski sustav ukupnih socijalnih transfera bio je manje učinkovit od sljedećih EU-zemalja poredanih po stupnju redukcije stope siromaštva ukupnim socijalnim transferima za 2004. godinu: Švedska 33%, Francuska 32%, Njemačka 31%, Austrija 31%, Poljska 30%, Češka 29%, Austrija 30%.⁵ Najslabije sustave su imale Estonija i Grčka sa stupnjem redukcije siromaštva od 19%, te Litva i Latvija 21%.

Struktura dohotka te nejednakost unutar pojedinih komponenti dohotka (plaće, mirovine, socijalni transferi, dohodak u naturi i ostali dohodak) bitne su odrednice ukupne ekonomske nejednakosti. Iz prethodno navedenog i citiranih radova proizlazi mogućnost rastavljanja mjere ukupne nejednakosti dohotka – Ginijevog koeficijenta nejednakosti – te ocjene Ginijevog koeficijenta koncentracije za pojedinu komponentu dohotka kako bi se utvrdilo koliko pojedina komponenta doprinosi porastu ili smanjivanju ukupne ekonomske nejednakosti dohotka.

Tako se nejednakost mjerena Ginijevim koeficijentom može izraziti kao ponderirani zbroj Ginijevih koeficijenta koncentracije u skladu sa Nestićem, a prema Fei, Ranis i Kuo (1978.), pri čemu kao ponderi služe

⁵ Vidjeti mrežne stranice Eurostata <http://pp.eurostat.ec.europa.eu>

udjeli pojedine vrste dohotka u ukupnom dohotku:

$$\mathbf{G} = \sum_{i=1}^k \mu_k / \mu \mathbf{X} \mathbf{G}_k^* = \sum_{i=1}^k \lambda_k \mathbf{G}_k^* \quad (1.)$$

U formuli 1. G je oznaka za Ginijev koeficijent, \mathbf{G}_k^* je Ginijev koeficijent koncentracije k-te komponente dohotka, μ_k je prosječna veličina k-te komponente dohotka, a μ je prosječna veličina ukupnog dohotka ($\lambda_k = \mu_k / \mu$). Ginijev koeficijent koncentracije liči Ginijevom koeficijentu, ali prilikom njegovog izračuna populacija je poredana prema visini ukupnog dohotka, a ne prema visini

$$\mathbf{S}_k = \lambda_k \mathbf{G}_k^* / \mathbf{G} \quad (2.)$$

pojedine komponente dohotka za koju se on izračunava. Koeficijent koncentracije prima vrijednosti od -1 do 1.

Kada cijeli iznos određene komponente dohotka prima najsiromašnija osoba u raspodjeli ukupnog dohotka on ima vrijednost -1, a vrijednost 1 poprima kada cjelokupni iznos prima ukupno najbogatija osoba. Relativan doprinos k-te komponente dohotka ukupnoj nejednakosti (\mathbf{S}_k) izračunava se prema 2. Dakle, za ocjenu relativnog doprinosa određene komponente dohotka ukupnoj nejednakosti važan je njen udio u ukupnom dohotku i njen koeficijent koncentracije \mathbf{G}_k^* .

U tablici 5. prikazani su udjeli pojedinih vrsta dohotka u ukupnom ekvivalentnom dohotku⁶ za 2003. i 2005. godinu. Prije nego se uđe u analizu rezultata prikazanih u tablici, potrebno je pojasniti zašto se analiza djelovanja socijalnih transfera u tablici prikazuje u dva dijela. U prvom slučaju, verzija A u tablici, obiteljske i invalidske mirovine su uključene u socijalne transfere.

U drugom slučaju, verzija B, primanja na osnovu obiteljskih i invalidskih mirovina su uključena u mirovine, pa se promatra utjecaj **socijalnih transfera u užem smislu** na ublažavanje siromaštva i ekonomskih nejednakosti.

Takva raščlamba učinjena je iz dva razloga. Prvi razlog je potreba da se iznese ocjena utjecaja konstruirane varijable **socijalnih transfera bez starosnih mirovina** (ta varijabla u socijalne transfere uključuje i invalidske i obiteljske mirovine), a drugi razlog je da se iznese ocjena utjecaja **socijalnih transfera u najužem smislu** tzv. čistih socijalnih transfera (kada se iz socijalnih transfera isključe invalidske i obiteljske mirovine te se pridodaju mirovinama) na ublažavanje ekonomskih nejednakosti.

Iz rezultata prikazanih u tablici 5. razvidno je da na plaće otpada nešto više od polovine ukupnog dohotka, što je relativno stabilan udio od 2000. godine. Zatim slijede mirovine na koje otpada oko 21% ukupnog dohotka kada su u mirovine uključene invalidske i obiteljske mirovine, dok se pri isključenju invalidskih i obiteljskih mirovina iz mirovina, a uključenju u socijalne transfere, onda na starosne mirovine otpada oko 14,5% ukupnog dohotka. Na trećem mjestu su primanja od samostalnih djelatnosti s udjelom oko 13% u ukupnom dohotku. Zatim slijedi dohodak u naturi koji oscilira između 6% i 7%. Socijalni transferi u novcu, kada se iz njih isključe obiteljske i invalidske mirovine, u ukupnom ekvivalentnom dohotku sudjeluju sa 4,2% i 4,3%, a kada se u socijalne transfere uključuje invalidske i obiteljske mirovine, onda socijalni transferi sudjeluju s oko 11% u ukupnom ekvivalentnom dohotku. Na kraju je ostali novčani dohodak čiji udio u ukupnom dohotku oscilira oko 2% u prikazanim godinama.

⁶ Ekvivalentni dohodak je termin koji označava da se podaci odnose na prosječne vrijednosti dohotka po ekvivalentu odrasle osobe. Za izračun ekvivalenta odrasle osobe korištena je modificirana OECD skala.

Tablica 5.

Udjeli pojedinih vrsta dohotka u ukupnom ekvivalentnom dohotku u %

Vrsta dohotka	Obiteljske i invalidske mirovine unutar socijalnih transfera A		Obiteljske i invalidske mirovine unutar mirovina B	
	2003.	2005.	2003.	2005.
Novčani dohodak od nesamostalnog rada (plaće)	52,46	52,83	52,46	52,83
Novčani dohodak od samostalnog rada	13,23	13,03	13,23	13,03
Mirovine	14,68	14,37	20,94	21,16
Socijalni transferi (u novcu)	10,48	11,07	4,22	4,27
Ostali novčani dohodak **	2,24	2,09	2,24	2,09
Dohodak u naturi	6,91	6,61	6,91	6,61
Ukupan dohodak	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor: DZS i autorovi izračuni. * U socijalne transfere uključena su primanja vezana uz nezaposlenost, obitelj, bolovanja i ostala novčana socijalna primanja te obiteljske i invalidske mirovine u verziji A; u verziji B obiteljske i invalidske mirovine su priključene mirovinama. ** Prema metodologiji izračuna (»Growth and the family distribution of income by factor components«, Fei, Ranis i Kuo, 1978.) komponente dohotka moraju biti pozitivne. Da bi to postigli, ostali novčani dohodak kućanstava kod kojih je ta komponenta bila negativna (zbog oduzimanja kamata i poreza) je izjednačen s 0.

U tablicama 6. i 7. prikazani su rezultati rastavljanja Ginijevog koeficijenta nejednakosti na Ginijeve koeficijente koncentracije te izračuni doprinosa ukupnoj nejednakosti pojedine komponente dohotka. Iz rezultata prikazanih u tablicama 6. i 7. razvidno je da najveći doprinos ukupnoj nejednakosti daju plaće sa 76,4% 2003. i 74,3% doprinosa 2005. godine. To proizlazi iz činjenice da dohodak od plaća čini više od 50% ukupnog dohotka, a Ginijev koefi-

cijent koncentracije plaća je najviši i iznosio je 0,416 2003. i 0,405 2005. godine. Prethodno je u metodološkom dijelu napomenuto da doprinos ukupnoj nejednakosti ovisi o: a) udjelu pojedine komponente dohotka u ukupnom dohotku i b) nejednakosti unutar te same komponente dohotka. Na drugom mjestu po doprinosu ukupnoj nejednakosti je komponenta dohotka od samostalnog rada koja ukupnoj nejednakosti doprinosi između 13% i 14% posto.

Tablica 6.

Ginijev koeficijent koncentracije i doprinos pojedinih komponenti dohotka ukupnoj nejednakosti (obiteljske i invalidske mirovine pridružene mirovinama)

Godina	2003.		2005.	
Vrsta dohotka	Ginijev koeficijent koncentracije	Doprinos ukupnoj nejednakosti	Ginijev koeficijent koncentracije	Doprinos ukupnoj nejednakosti
Novčani dohodak od nesamostalnog rada	0,416	76,4	0,405	74,3
Novčani dohodak od samostalnog rada	0,284	13,1	0,308	13,9
Mirovine (starosne, obiteljske i invalidske)	0,064	3,0	0,060	3,3
Socijalni transferi *	0,012	0,4	0,016	0,6
Ostali novčani dohodak **	0,558	4,4	0,728	5,3
Dohodak u naturi	0,097	2,3	0,102	2,3
Ukupan dohodak	0,286	100,0	0,288	100,0

Izvor: DZS i autorovi izračuni. * U socijalne transfere su uključena primanja vezana uz nezaposlenost, obitelj, bolovanja i ostala novčana socijalna primanja. ** Prema metodologiji izračuna (»Growth and the family distribution of income by factor components«, Fei, Ranis i Kuo, 1978.) komponente dohotka moraju biti pozitivne. Da bi to postigli, ostali novčani dohodak kućanstava kod kojih je ta komponenta bila negativna (zbog oduzimanja kamata i poreza) je izjednačen s 0.

Mirovine ukupnoj nejednakosti doprinose između 3% i 5% u promatranim godinama, što ovisi o tome da li su obiteljske i invalidske mirovine pridodane mirovinama ili transferima. Kada se obiteljske i invalidske mirovine isključe iz socijalnih transfera i priključe mirovinama tada posljedično pada doprinos porastu nejednakosti mirovina s 5% na 3%, ali u tom slučaju raste doprinos nejednakosti socijalnih transfera koji iz negativne veličine prelaze u blagu pozitivnu veličinu (usporedi tablice 6. i 7.). Međutim, doprinos porastu nejednakosti socijalnih transfera je i u slučaju isključivanja obiteljskih i invalidskih mirovina iz transfera i priključivanju mirovinama vrlo nizak i oscilira oko 0,5%.

Jedina komponenta dohotka ispred koje se pojavljuje negativan predznak je varijabla socijalni transferi bez starosnih mirovina u tablici 7. što znači **da socijalni transferi bez starosnih mirovina umanjuju/ublažavaju ukupnu ekonomsku nejednakost u Hrvatskoj** i to za 0,5% 2003. godine te za 1,4% 2005. godine.

S ovim rezultatom pokazano je da kada promatramo utjecaj varijable socijalnih transfera bez starosnih mirovina da ona smanjuje ekonomske nejednakosti u Hrvatskoj. Međutim, kada se promatra učinak varijable **socijalni transferi u najužem smislu**, tj. kada se iz socijalnih transfera isključe obiteljske i invalidske mirovine te se pridodaju mirovinama, rezultat se mijenja, te **tako definirana varijabla socijalnih transfera više ne smanjuje ekonomske nejednakosti** (vidjeti tablicu 6.). Ipak je i u tom slučaju Ginijev koeficijent koncentracije varijable **socijalnih transfera u užem smislu** vrlo blizu 0, te je ocijenjeni doprinos ukupnoj nejednakosti najniži od promatranih komponenti dohotka i oscilira oko 0,5%.

Rezultati učinjene analize upućuju na zaključak da: **razina izdataka za socijalne transfere u Hrvatskoj doprinosi ublažavanju ekonomskih nejednakosti** kada su **socijalni transferi definirani varijablom socijalni transferi bez starosnih mirovina (obiteljske i invalidske miro-**

Tablica 7.

Ginijev koeficijent koncentracije i doprinos pojedinih komponenti dohotka ukupnoj nejednakosti u % (obiteljske i invalidske mirovine uključene u socijalne transfere)

Godina	2003.		2005.	
	Ginijev koeficijent koncentracije	Doprinos ukupnoj nejednakosti	Ginijev koeficijent koncentracije	Doprinos ukupnoj nejednakosti
Novčani dohodak od nesamostalnog rada	0,416	76,4	0,405	74,3
Novčani dohodak od samostalnog rada	0,284	13,1	0,308	13,9
Mirovine (starosne)	0,058	4,3	0,069	5,0
Socijalni transferi *	-0,036	-0,5	-0,095	-1,4
Ostali novčani dohodak **	0,558	4,4	0,728	5,3
Dohodak u naturi	0,097	2,3	0,102	2,3
Ukupan dohodak	0,286	100	0,288	100

Izvor: DZS i autorovi izračuni. *U socijalne transferu su uključena primanja vezana uz nezaposlenost, obitelj, obiteljske i invalidske mirovine, bolovanja i ostala novčana socijalna primanja. ** Prema metodologiji izračuna (»Growth and the family distribution of income by factor components«, Fei, Ranis i Kuo, 1978.) komponente dohotka moraju biti pozitivne. Da bi to postigli, ostali novčani dohodak kućanstava kod kojih je ta komponenta bila negativna (zbog oduzimanja kamata i poreza) je izjednačen s 0.

vine pridružene socijalnim transferima). Međutim rezultati provedene analize pokazuju također da se radi o skromnom doprinosu sustava socijalnih transfera ublažavanju ekonomskih nejednakosti, s obzirom da se radi o niskim postocima koji variraju između **0,5% i 1,5%**.

Konačno rezultati provedene analize s ocijenjenim i izračunatim indikatorima pod a) i b) upućuju na zaključak:

- i) da sustav i razina izdvajanja za socijalne transfere smanjuju siromaštvo u Hrvatskoj
- ii) da sustav **socijalnih transfera bez starosnih mirovina** doprinosi ublažavanju ekonomskih nejednakosti u Hrvatskoj
- iii) Međutim, iz prikazanih rezultata može se također zaključiti da postoji značajan prostor za povećanje učinkovitosti cjelokupnog sustava socijalnih transfera i poboljšanje ukupne politike socijalnih transfera s obzirom na relativno skroman doprinos **socijalnih transfera bez starosnih mirovina** smanjivanju ekonomskih nejednakosti.

ZNAČAJ POJEDINIH VRSTA SOCIJALNIH TRANSFERA U UBLAŽAVANJU SIROMAŠTVA

Cilj ovog dijela rada je utvrditi značaj pojedinih vrsta socijalnih transfera za ublažavanje siromaštva najsiromašnijih građana u Hrvatskoj. Prethodno poglavlje je pokazalo da socijalni transferi ukupno doprinose ublažavanju siromaštva i nejednakosti u Hrvatskoj. Također je pokazano da sustav socijalnih transfera bez starosnih mirovina relativno više doprinosi ublažavanju siromaštva (tablica 5.) nego sustav starosnih mirovina. Metoda koja će se koristiti za ocjenu relativne učinkovitosti pojedine vrste socijalnih transfera je metoda

koju je primijenio Milanović (Milanović, 2000.) na podacima za Latviju. Ukupno stanovništvo Hrvatske je distribuirano u pet dohodovnih razreda prema visini ukupnog neto dohotka. Tako prvi dohodovni razred ili prvu petinu čini 20 posto najsiromašnijih kućanstva prema ostvarenom neto dohotku tekuće godine. Učinkovitost pojedinog socijalnog transfera ocijenit će se na način da se izračuna i prikaže koji je dio od ukupnog distribuiranog iznosa socijalnog transfera u promatranoj godini t distribuiran najsiromašnijoj petini stanovništva.

Rezultati i interpretacija rezultata

U tablici 8. prikazana je distribucija socijalnih transfera po vrstama kako bi pokazali udio i visinu pojedine vrste socijalnog transfera u prosječnim primanjima prosječnog kućanstva u Hrvatskoj. Iz podataka prikazanih u tablici razvidno je da se za prosječno kućanstvo u Hrvatskoj od ukupno primljenih transfera po značajnosti izdvajaju primanja na ime obiteljskih i invalidskih mirovina, zatim slijede transferi namijenjeni obitelji, naknada za nezaposlenost, naknada za socijalnu pomoć, naknada za bolovanje preko 42 dana te naknada za tjelesno oštećenje i rehabilitaciju. Iz tablice je također razvidna relativno stabilna struktura značajnosti pojedinog transfera u primanjima prosječnog kućanstva s određenim padom značajnosti dohotka vezanog uz obitelj, tzv. obiteljskih naknada, te izvjesnog porasta značajnosti naknade za nezaposlenost. Dakle, iz stabilnosti strukture primanja prosječnog kućanstva po vrstama socijalnih transfera moguće je zaključiti da nije bilo značajnijih promjena u primanjima po osnovi pojedinih vrsta transfera, što upućuje na činjenicu određene stabilnosti u ukupnom sustavu i politici socijalnih transfera u promatranih pet godina u Hrvatskoj.

Tablica 8.
Distribucija socijalnih transfera po vrstama, prosjek po kućanstvu

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Primanja vezana uz nezaposlenost i prekvalifikaciju	5,2	5,5	7,3	8,5	6,7
Invalidske mirovine	39,1	33,4	37,6	36,0	38,6
Obiteljske mirovine	29,9	32,3	27,7	30,1	30,2
Dohodak vezan uz obitelj	16,0	17,4	15,4	14,3	13,4
Doplatak za djecu	9,6	11,8	10,2	8,5	9,0
Ostali transferi obitelji	6,3	5,6	5,2	5,9	4,4
Bolovanje preko 42 dana	3,9	3,0	3,5	3,5	2,8
Naknada za tjelesno oštećenje i rehabilitaciju	2,1	3,5	2,5	2,9	3,6
Iznos socijalne pomoći	3,8	4,9	6,0	4,6	4,8
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: APK izračuni DZS-a i autora.

Podaci prikazani u tablici 8. daju nam pregled što pojedini transfer znači za prihode prosječnog kućanstva od sustava socijalnih transfera u Hrvatskoj, međutim prikazani podaci nam ne govore ništa o učinkovitosti pojedine vrste socijalnih transfera u ublažavanju siromaštva najsiromašnijih građana. Socijalni transferi bez starosnih mirovina prikazani u tablici 9. grupirani su na osnovu podatka iz Ankete o potrošnji kućanstva. Dvije vrste socijalnih transfera – bolovanje i plaćeni stan – koje inače APK, kako je prethodno opisano, vodi pod zbirnom kategorijom tekući izdaci, nisu prikazani zbog relativno malog broja odgovora ispitanika pa rezultati za spomenuta dva transfera nisu reprezentativni.

Rezultati prikazani u tablici 9. slijede metodu koju je primijenio Milanović

(Milanović, 2000.) na podacima za Latviju. Učinkovitost pojedinog socijalnog transfera ocjenjuje se na način da se izračuna i prikaže koji je dio od ukupnog iznosa socijalnog transfera distribuiranog u promatranj godini t distribuiran najsiromašnijoj petini stanovništva. Metodologija i njezini rezultati prilično su jednostavni za interpretaciju i razumijevanje. Ideja je jasna, od ukupno danog iznosa pojedinog socijalnog transfera u promatranj godini učinkovitiji je onaj čiji iznos je relativno više usmjeren siromašnim građanima. Dakle, može se zaključno reći da se prema ovoj metodologiji učinkovitijim socijalnim transferom smatra onaj transfer kod kojeg je veći postotak od njegovog ukupnog iznosa u promatranj godini distribuiran donjoj petini stanovništva prema neto dohotku.

Tablica 9.
Postotak od ukupnog iznosa socijalnih transfera distribuiranog najsiromašnijoj petini kućanstava

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	prosjek 01.-05.
Primanja vezana uz nezaposlenost i prekvalifikaciju	7,8	11,8	14,5	17,3	11,9	12,6
Invalidske mirovine	10,6	7,1	7,6	9,2	11,3	9,2
Obiteljske mirovine	30,3	36,3	35,8	35,8	28,1	33,2
Dohodak vezan uz obitelj	3,7	3,1	2,4	3,9	3,2	3,3
Iznos socijalne pomoći	31,4	30,2	28,5	47,0	34,2	34,3

Izvor: APK izračuni DZS-a i autora.

U tablici 9. prikazano je kretanje iznosa od ukupnog distribuiranog iznosa određenog transfera najsiromašnijoj petini stanovništva Hrvatske u promatranoj godini. Iz prikazanih podataka moguće je zaključiti da su prema kriteriju usmjerenosti najučinkovitije bile dvije vrste socijalnih transfera u promatranom razdoblju. **To su bile naknada za socijalnu pomoć i obiteljske mirovine.**⁷ U relativnom izrazu oba ova spomenuta transfera relativno su dobro usmjerena prema siromašnima, te od njihovog ukupno distribuiranog iznosa u promatranih pet godina prosječno je oko jedne trećine njihove ukupne novčane vrijednosti distribuirano jednoj petini najsiromašnijih stanovnika. Sljedeći transfer čija se usmjerenost prema siromašnima povećava u promatranom razdoblju je naknada za nezaposlenost, dok primanja donje petine siromašnih na ime invalidskih mirovina osciliraju oko prosječnih 9% u promatranom razdoblju, što je ipak transfer koji ima nešto slabiju usmjerenost prema siromašnima. To je i razumljivo jer su invalidske mirovine transfer koji ima drugu pravnu osnovu i koji po svojoj svrsi nadoknađuje gubitak primanja zbog potpunog gubitka ili umanjenja radne sposobnosti pa proistječe kao posljedica novonastale negativne okolnosti i obično ne podliježe cenzusu, odnosno primitak i visina invalidske mirovine se ne vežu uz prethodnu provjeru drugih prihoda.

Iz prikazanih rezultata može se zaključiti da se najučinkovitijim i najbolje usmjerenim transferima mogu smatrati:

- a) naknada za socijalnu pomoć
- b) obiteljske mirovine
- c) naknada za nezaposlenost.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na temelju provedene empirijske analize i nalaza citiranih istraživanja o sustavu socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj moguće je zaključno iznijeti određena načela politike socijalnih transfera Republike Hrvatske.

- 1) Neophodno je politici socijalnih transfera i socijalnim izdacima pristupiti u skladu s novijim nalazima u literaturi koja se bavi ovom problematikom. To zapravo znači da se treba osloboditi *apriori* prihvaćenog stajališta koje u pojednostavljenoj verziji glasi »socijalni izdaci su u pravilu negativno korelirani s gospodarskim rastom«, a koje ograničava nositelje ekonomske politike u formuliranju učinkovitog i socijalno osjetljivog sustava socijalnih transfera koji odgovara na ključne izazove s kojima se hrvatsko društvo u određenom periodu susreće, a koji je istovremeno »gospodarski održiv«.
- 2) Uputno bi bilo unutar sustava socijalnih transfera razgraničiti transfere koji su namijenjeni ublažavanju i prevladavanju siromaštva od transfera koji su namijenjeni zaštiti obitelji i demografskoj obnovi radi potreba pažljivijeg praćenja učinaka jedne i druge skupine transfera. Potrebno je ugraditi formulu za usklađivanje osnovica za primanja iz sustava socijalnih transfera s inflacijom na polugodišnjoj razini.
- 3) Također je potrebno ovlastiti neovisnu istraživačku instituciju za kontinuirano provođenje analize i evaluacije učinaka cjelokupne politike socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj. Kontinuiranu evaluaciju i istraživanja neophodno je

⁷ Što je sličan rezultat koji su dobili istraživači Svjetske banke u već citiranoj studiji (World Bank, 2007.). S tim da je zbog drugačije metodologije (ovdje se koristi prihodovni pristup mjerenja a u citiranoj studiji WB korišten je potrošni pristup) rezultat relativne učinkovitosti socijalne pomoći nešto niži, ali je i dalje najbolji od promatranih transfera.

provoditi zbog činjenice da se preko ovog sustava preraspodjeljuju značajna sredstva poreznih obveznika, ali i zbog obveze koja proizlazi iz činjenice da je Republika Hrvatska Ustavom definirana kao socijalna država. To zapravo znači da se Republika Hrvatska obvezuje osigurati što je moguće višu razinu ostvarivanja socijalnih prava, a s druge strane stupanj ostvarenja tih socijalnih prava je ipak uvjetovan mogućnostima gospodarstva zemlje. U tom je smislu potrebno uvijek istraživačkim objektivnim i argumentiranim pristupom pokušavati odgovoriti na pitanje uolikoj mjeri trenutni sustav socijalnih transfera odgovara ovom važnom zahtjevu i što je moguće poboljšati kako bi građani Republike Hrvatske ostvarivali veću razinu socijalnih prava, a da se istovremeno konkurentnost hrvatskog gospodarstva ne samo ne ugrožava, nego i pospješuje.

S obzirom da je prethodna analiza pokazala da naknada za socijalnu pomoć u ukupnim državnim izdacima sudjeluje tek s 2%, preporuka je za politiku socijalnih transfera da treba povećati apsolutna izdvajanja za ovaj transfer do one razine do koje bi on bio sredstvo osiguranja minimuma životnog standarda koji poštuje dostojanstvo osobe, a koji je u određenom omjeru prema prosječnom standardu društva. Međutim, bitno je prije opredjeljenja za povećanje izdvajanja za naknadu za socijalnu pomoć provesti dodatna istraživanja kojima bi se utvrdili prijedlozi iznosa nove povećane razine. Čini se ipak da posljednji prijedlozi povišenja osnovice za 25% ili za oko 100 kuna, a koji su ušli u zakonske izmjene i trebali bi se početi primjenjivati s početkom 2008. godine, nisu rezultat prethodno opisane potrebe detaljne analize potrebnog povećanja nego su određena palijativna mjera koja samo nastoji djelomično uskladiti razinu izdvajanja za socijalnu pomoć s porastom troškova života posljednjih godi-

na, jer visina cenzusa je bila nepromijenjena od 2001. godine. Osim ove mjere važno je raditi na radnom kvalificiranju i osposobljavanju zdravstveno-sposobne populacije primatelja pomoći te u tu svrhu kreirati potrebne programe. S tim u svezi važno je osim kreiranja spomenutih programa poboljšati koordinaciju između centralnih i područnih službi i centara socijalne skrbi i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Obiteljske mirovine na temelju provedene analize također su dobro usmjereni socijalni transfer, te je potrebno voditi računa o toj činjenici pri bilo kakvim budućim promjenama u mirovinskom sustavu i mirovinskim pravima, a kojima bi se utjecalo i na prava i visinu obiteljskih mirovina, jer iz provedene analize može se zaključiti da su obiteljske mirovine značajan instrument zaštite financijskog položaja najsiromašnijih članova hrvatskog društva.

Usmjerenost naknade za nezaposlenost prema siromašnima je rastuća. Nakon promjene radnog zakonodavstva u 2002. godini, kada su se postrožili uvjeti za registriranje statusa nezaposlene osobe i povećanja iznosa minimalne i maksimalne naknade za nezaposlenost, što je uz fleksibilizaciju tržišta rada rezultiralo ubrzanjem dinamike na tržištu rada (Crnković, 2006.) a sve je to imalo za posljedicu bolju usmjerenost naknade za nezaposlenost na siromašnije slojeve, jer upravo su oni manje obrazovani iz donjih dohodovnih skupina bili gubitnici u opisanim procesima. Istraživanja iz 2005. godine pokazuju da se hrvatski sustav naknada za nezaposlenost nalazi među »štedljivijima« u usporedbi sa sustavima tranzicijskih novih članica EU-a (izuzev Estonije) (prema Šošić, 2005.), ali i zemalja Jugoistočne Europe (prema ILO, 2005.). Dakle, prema nalazima iz citiranih komparativnih istraživanja, te prema nalazima iz citiranog istraživanja Svjetske banke, uputno bi bilo razmotriti opcije koje bi povećale pokrivenost nezaposlenih osoba naknadom ili povisile njezin iznos do razine

pristojnog prihoda bar u prvom polugodištu aktivne potrage za zaposlenjem. Tako, formulirana naknada za nezaposlenost koja bi u prvom polugodištu nezaposlenosti bila formulirana na višoj razini, uz primjenu instrumenata radne aktivacije trebala bi rezultirati time da bi se nezaposlena osoba mogla intenzivnije i aktivnije posvetiti traženju posla u legalnoj ekonomiji, a ne kako je danas praksa – niska naknada često rezultira time da nezaposlene osobe često prihvaćaju bilo kakav posao u sivoj ekonomiji na kojem se onda nerijetko zadržavaju i duži niz godina. Često je takav rezultat posljedica činjenice da sustav naknade za nezaposlenost na današnjoj razini naknada rezultira velikim gubitkom u primanjima s pojavom nezaposlenosti, te osobe s donjeg kraja distribucije jednostavno ne mogu »izaći s kraja na kraj« u toj situaciji i pronalaze na neki način prinudno egzistencijalno rješenje na slabo plaćenim, teškim i socijalno potpuno neosiguranim poslovima u sivoj ekonomiji.

Najslabiju usmjerenost prema dohodovno najsiromašnijoj petini stanovništva imaju transferi usmjereni obitelji. Iz toga bi se moglo zaključiti da oni najmanje doprinose ublažavanju siromaštva najugroženijih. Takvom logikom su se vodili istraživači Svjetske banke koji u svojem istraživanju dolaze do sličnih rezultata i koji zaključuju kako je prethodno citirano da bi država mogla poboljšati učinkovitost socijalne potrošnje na način da poveća izdatke za socijalnu pomoć na račun smanjenja izdataka za dječje doplatke i ostale obiteljske naknade. Ipak, tu je prisutna određena pogreška kod same kategorizacije i usporedbe ove vrste transfera s ostalim transferima kojima je prvenstveni cilj ublažavanje siromaštva. Obiteljski transferi, posebice dječji doplatk i porodiljne naknade instrumenti su socijalne, a u hrvatskim uvjetima i demografske pronatalitetne politike o čemu svjedoči i citat iz dokumenta prijedloga Nacionalne

populacijske politike (2007.:23): »Doplatk za djecu, kao izravna mjera poticanja nataliteta ‘najvidljiviji’ je doprinos društva podmirivanju troškova podizanja djece«. S obzirom na trenutnu demografsku situaciju i nisku stopu nataliteta koja je ispod razine dostatne za jednostavnu reprodukciju, nije uputno razmatrati potrebu smanjenja ukupnih izdataka za ovu vrstu transfera.

LITERATURA:

- Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *NBER Working Papers* 3120, National Bureau of Economic Research.
- Benhabib, J., Spiegel, M. M. (1994). The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, 34:143-173.
- Crnković, S. (2006). *Fleksibilnost i sigurnost zaposlenja na tržištu rada: iskustva iz Hrvatske*. Budimpešta: Posjećeno 31. 01. 2008. na mrežnoj stranici Međunarodne organizacije rada: www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/flexibility_croatia_croatian.pdf.
- Esping-Andersen, G. (2001). Kakva socijalna država za XXI. stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država. *Revija za socijalnu politiku*, 8 (3-4): 309-324. .
- Lindert, P. H. (2004). *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucas Jr., R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22 (4):3-42.
- Međunarodna organizacija rada (2005). *Social security spending in South Eastern Europe: A comparative review*. Budapest: International Labour Office (ILO).
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007.). *Strategija reforme socijalnih naknada*. Zagreb.
- Milanović, B. (2000). *Social transfers and social assistance. An empirical analysis using Latvian household survey data*. World Bank. Washington, D. C.
- Nelson, R. R., Phelps, E. S. (1966). Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *American Economic Review*, 16 (2):69-75.
- Nestić, D. (2005). Raspodjela dohotka u Hrvatskoj: što nam govore podaci iz ankete o potrošnji

- kućanstava? *Financijska teorija i praksa*, 22 (4):3-42.
- Nozick, R. (1974). *Anarhija, država i utopija*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 99 (3):1002-1037.
- Sala-i-Martin, X. (1996). A positive theory of social security. *Journal of Economic Growth*, 2 (1):277-304.
- Sala-i-Martin, X. (2002). *Unhealthy people are poor people...and vice versa*. Keynote address at the European conference on health economics of the international health economics association. Paris, July 2002.
- Savjet za populacijsku politiku Vlade Republike Hrvatske (2007). *Nacrt prijedloga nacionalne populacijske politike*. Posjećeno 13. 01. 2008. na mrežnoj stranici Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti: www.mobms.hr.
- Solow, M. R., (1957). Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, 39:312-330.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1):65-94.
- Šošić, V. (2005). Siromaštvo i politike na tržištu rada u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 29 (1):75-94.
- Šučur, Z. (2005). Siromaštvo i socijalni transferi u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 29 (1):37-58.
- World Bank (1993). *World development report 1993: investing in health*.
- World Bank (2007). *Hrvatska: ocjena životnog standarda*. Posjećeno 10. 01. 2008. na mrežnoj stranici Svjetske banke: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/CROATIAEXTN/>.

Summary

**REDISTRIBUTIVE EFFECTS OF SOCIAL TRANSFERS
IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

Zdenko Babić

*The Institute of Economics
Zagreb, Croatia*

The paper analytically investigates the system of social transfers in Croatia and evaluates their impact on reducing poverty and economic inequality in Croatia. In the theoretical part of the paper, recent results from the economic research studies about the new role of social expenditure and social transfers in the new environment are presented. The survey of recent literature questions the view of some schools of the economic thoughts about the role of social expenditure, that claim that social expenditure is not productive and jeopardizes economic development. The research results show that the Croatian system of social transfers is contributing to both poverty and economic inequality reduction in Croatia, but the efficiency of the system is slightly below European average. The conclusion is that there is a space for improvement regarding the efficiency of the social transfer system. The best-rated transfers regarding their contribution to poverty reduction are social assistance and family pensions. However, the social assistance level and the coverage rate of the poor receiving social assistance in Croatia are low. That fact and the efficiency problems in the social transfer system partially explain why the process of relatively intense economic development in Croatia over the last decade has not contributed to the increase of material well being of the poor in Croatia.

Key words: social transfers, economic inequality, poverty.