

SIROMAŠTVO I SOCIJALNI TRANSFERI U HRVATSKOJ

dr. sc. Zoran ŠUĆUR
Pravni fakultet, Zagreb

Izvorni znanstveni članak*
UDK 364.65(497.5)
JEL I32

Sažetak

Različiti aspekti siromaštva u Hrvatskoj još su uvijek nedovoljno istraženi. Ne samo da nema spoznaja o tome koliko dugo hrvatski građani ostaju u siromaštvu, već postoje i određena nesuglasja oko broja siromašnih i izbora nacionalne linije siromaštva. Nisu precizno evaluirani ni učinci pojedinih mjera politike prema siromaštvu. Cilj je ovoga rada bio analizirati osnovne pokazatelje rasprostranjenost siromaštva, rizične grupe i strukturu siromašnih te istražiti ulogu socijalnih transfera smanjenja siromaštva. Rad se sastoji od četiri dijela i uvoda. U prvom se dijelu analizira kretanje broja siromašnih u Hrvatskoj na početku milenija te profil siromaštva. Drugi dio rada obrađuje politiku reduciranja ili eliminiranja siromaštva, dok se u trećem dijelu autor bavi problemom odabira službene linije siromaštva i ulogom minimalnog dohotka u Hrvatskoj. Četvrti dio sadržava zaključke. Koristeći se službenom linijom siromaštva EU, usporedna analiza pokazuje da stope relativnog siromaštva u Hrvatskoj ne odstupaju bitno od prosjeka EU, iako Hrvatska ima nešto više stope siromaštva nego većina zemalja EU. Najveći rizik siromaštva imaju starije osobe, umirovljenici i nezaposleni, samačka kućanstva, jednoroditeljske obitelji i obitelji s troje i više djece. Ukupni sustav socijalnih transfera nije manje učinkovit od transfernih sustava većine zemalja EU. Isključimo li starosne i obiteljske mirovine iz socijalnih transfera, Hrvatska ima najefikasnije socijalne transfere među promatranim zemljama. Međutim, s druge strane, stopa redukcije siromaštva zahvaljujući starosnim i obiteljskim mirovinama, jedna je od najnižih među uspoređivanim zemljama.

Ključne riječi: siromaštvo, službena linija siromaštva, stopa redukcije siromaštva, politika prema siromaštvu, socijalni transferi, mirovine

* Primitljeno (Received): 12.11.2004.
Prihvaćeno (Accepted): 11.1.2005.

Uvod

Današnja istraživanja siromaštva u razvijenim zemljama teško mogu ponuditi nove spoznaje o siromaštvu ili o politici prema siromaštvu. Pomno su analizirani gotovo svi aspekti života siromašnih (Becker, 1997). Međutim, to se ne može kazati za istraživanja siromaštva u Hrvatskoj, koja su započela prije nekoliko godina. Posve je jasno da je dinamika siromaštva u Hrvatskoj nedovoljno istražena. Nema nikakvih spoznaja o tome koliko dugo hrvatske obitelji ostaju u siromaštvu i kojim se strategijama koriste u nastojanju da pobjegnu iz siromaštva. Osim toga, čak postoji i određeno nesuglasje oko rasprostranjenosti siromaštva u Hrvatskoj. Još uvijek postoje dileme o tome koje linije i ekvivalentne ljestvice koristiti prilikom istraživanja siromaštva jer nije usvojena nacionalna ili službena linija siromaštva. Treba istaknuti da izbor linija siromaštva ili ekvivalentnih ljestvica značajno utječe na broj siromašnih, dok je profil siromaštva (sastav siromašnih) stabilniji i manje ovisan o korištenim linijama siromaštva ili ekvivalentnim ljestvicama (Tsakoglou, 1998).

S obzirom na to da kasnimo u istraživanju siromaštva ne samo za razvijenim nego i za nekim tranzicijskim zemljama (u kojima su istraživanja siromaštva započela osamdesetih ili početkom devedesetih godina prošlog stoljeća), ni politika prema siromaštvu nije u potpunosti oblikovana. Iako je prije dvije godine usvojen Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (Vlada RH, 2002), zasada nisu temeljitije evaluirani učinci pojedinih mjera tog programa. Treba kazati da su instrumenti u borbi protiv siromaštva manje ili više poznati, a zemlje se međusobno razlikuju po tome kojim će skupinama mjera dati veći, a kojima manji značaj. Naša će pažnja u ovom radu biti usmjerena na socijalne transfere kao neizostavni element u politici spram siromaštva. Socijalni transferi (različite naknade u sustavu socijalne sigurnosti) u svim zemljama imaju važnu ulogu u preveniranju ili reduciranju siromaštva. Najvažniji socijalni transferi sa stajališta redukcije siromaštva jesu mirovine, naknade za vrijeme nezaposlenosti, obiteljske naknade i naknade socijalne pomoći. Učinkovitost tih naknada može se najjednostavnije procjenjivati na temelju broja kućanstava koja dobivaju naknade te prema visini naknada. Broj korisnika pojedinih socijalnih transfera u svakoj zemlji ovisit će o demografskoj i socioekonomskoj strukturi stanovništva te o institucionalnom ustroju sustava socijalne sigurnosti (Deleeck, Van den Bosch i De Lathouwer, 1995). Na primjer, poznato je da u nordijskim zemljama gotovo sva kućanstva s djecom dobivaju obiteljske naknade, za razliku od južnoeuropskih zemalja, u kojima su programi obiteljske potpore slabo razvijeni. Sa stajališta siromaštva, ključno je pitanje koliko su socijalni transferi usmjereni na siromašne, odnosno u kojem opsegu siromašni participiraju u pojedinih socijalnim programima.

Iako Hrvatska ima relativno visoke socijalne izdatke (oko 26% BDP-a), mnogi smatraju da oni nisu dovoljno efikasni u smanjivanju nejednakosti i reduciranju siromaštva (World Bank, 2000). Prve su analize pokazale da su izdaci unutar velikih programa (mirovine) slabije usmjereni prema siromašnima, dok su na siromašne jače usmjereni oni programi na koje se troši manje financijskih sredstava (socijalna pomoć). No bolji uvid u učinkovitost transfera dat će komparativna analiza, kada usporedimo djelotvornost hrvatskog transfernog sustava s transfernim sustavima razvijenih i tranzicijskih zemalja.

1. Siromaštvo u Hrvatskoj na prijelazu milenija: osnovni pokazatelji

Za razliku od mnogih razvijenih zemalja koje imaju dugačku tradiciju znanstvenog praćenja siromaštva (u nekim zemljama i duže od stoljeća), Hrvatska tek krajem 20. stoljeća počinje na metodološki korektan način pristupati problemu siromaštva. Za razdoblje prije 1998. godine ne postoje nikakvi relevantni pokazatelji o siromaštvu u Hrvatskoj koji bi mogli poslužiti u komparativne svrhe. Opće je poznato da je siromaštvo kao istraživačka tema u razdoblju socijalizma bilo zanemareno ili nije priznavano kao ozbiljan društveni problem (Šućur, 2001; 2003). Socijalistički poredak temeljio se na ideologiji radikalnog egalitarizma. Osim toga, sve do 1980-ih godina Hrvatska je imala relativno visoke stope ekonomskog rasta i niske stope nezaposlenosti (ali uz visoke stope skrivene nezaposlenosti). Iako je socijalna zaštita bila zajamčena samo zaposlenima, kako su stope nezaposlenosti bile vrlo niske, sustav socijalne zaštite bio je “univerzalan” i “sveobuhvatan”. Zahvaljujući državnom subvencioniranju osnovnih životnih proizvoda i usluga, troškovi života održavani su na krajnje niskoj razini, tako da je malo pojedinaca živjelo ispod granice fiziološkog opstanka. Smatralo se da siromaštvo tada nije bilo značajan društveni problem. Kada je ugrožen koncept pune zaposlenosti, proširilo se i siromaštvo. Osim toga, u 1990-im godinama rat i okupiranost dijela teritorija odgledili su znanstvena istraživanja siromaštva.

Tablica 1. Stope siromaštva u Hrvatskoj (2001-2003) u %

Linija siromaštva kao % medijana nacionalnog dohotka	2001.		2002.		2003.	
	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak
40	5,8	10,7	6,3	9,8	5,2	6,8
50	10,5	15,3	11,7	15,4	10,2	12,1
60	17,2	20,5	18,2	21,9	16,9	18,9
70	24,1	27,5	26,0	29,7	24,6	25,7

Napomena: Prilikom izračuna stopa siromaštva korištena je tzv. modificirana OECD-ova ekvivalentna ljestvica (nositelj kućanstva = 1, ostali odrasli u kućanstvu = 0,5, djeca mlada od 14 g. = 0,3).

Izvor: DZS, 2004.

Zapravo, tek je posljednjih nekoliko godina moguće pratiti kretanje siromaštva na temelju jedinstvenog kriterija. Da bi se moglo uspoređivati siromaštvo tijekom određenog razdoblja, važno je imati reprezentativan uzorak, koristiti se istim linijama siromaštva, istim ekvivalentnim ljestvicama te imati identične upitnike za prikupljanje podataka o materijalnom blagostanju pojedinaca i kućanstava. Ti su uvjeti ispunjeni tek za razdoblje 2001-2003, iako je prvo reprezentativno istraživanje siromaštva provedeno još 1998. godine (World Bank, 2000). Glavna manjkavost spomenutog istraživanja jest to što uzorkom nije bilo obuhvaćeno cjelokupno stanovništvo Hrvatske, jer su izvan uzorka ostala nekada okupirana područja istočne Slavonije i Dalmatinske zagore. Osim toga, stope siromaštva i ostali pokazatelji iz tog istraživanja dobiveni su na temelju potro-

šnje, a ne dohotka. S obzirom na to da Eurostat preferira dohodak u svojim izračunima siromaštva (zbog jednostavnijeg prikupljanja podataka i izračuna indikatora siromaštva), tako se i Državni zavod za statistiku (DZS) radi međunarodne usporedivosti počeo koristiti dohotkom kao pokazateljem materijalnog blagostanja. Prelazak s potrošnje na dohodak kao resursnu bazu uzrokovao je i promjene u izboru linije siromaštva. Umjesto apsolutne linije siromaštva, koriste se relativne linije siromaštva. Kao što možemo vidjeti iz tablice 1, stope siromaštva u razdoblju 2001-2003, dobivene na temelju službene linije siromaštva EU (60% medijana nacionalnoga ekvivalentnog dohotka), kreću se između 17 i 18% (ako u dohodak uključimo novčani i prirodni dohodak). Pojam prirodnog dohotka uključuje sva kućanska "primanja" u nenovčanom obliku (npr. hranu proizvedenu na vlastitom imanju, darove u obliku materijalnih dobara, obavljanje rada u zamjenu za hranu ili materijalna dobra i sl.).

Uspoređujemo li stope siromaštva s obzirom na 40, 50, 60 i 70% medijana dohotka, možemo vidjeti kakva je raspršenost pojedinaca ili kućanstava oko praga siromaštva (60% medijana). Ako uzmemo u obzir ukupni dohodak (novčani i prirodni), podignemo li prag siromaštva s 40 na 50% medijana dohotka, stope siromaštva rastu za otprilike 5%. Iznad 50% medijana stope siromaštva rastu bržim tempom (od 7-8%). To upućuje na povećanu koncentraciju kućanstava i osoba iznad praga od 50% medijana. S druge strane, tablični nam podaci govore o značenju prirodnog dohotka za egzistenciju nimalog broja pojedinaca (tabl. 2).

Tablica 2. Utjecaj prirodnog dohotka na stope smanjenja siromaštva u Hrvatskoj (2001-2003) u %

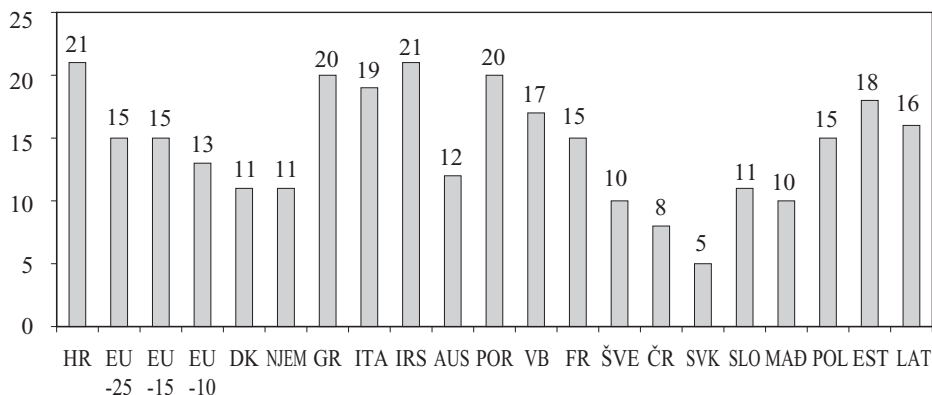
Linija siromaštva kao % medijana nacionalnog dohotka	Stope smanjenja siromaštva zahvaljujući prirodnom dohotku		
	2001.	2002.	2003.
40	4,9	3,5	1,6
50	4,8	3,7	1,9
60	3,3	3,7	2,0
70	3,4	3,7	1,1

Zahvaljujući prirodnom dohotku, stope siromaštva u 2001. godini bile su niže od 3,5-5%, ovisno o pragu siromaštva. No očito je da se iz godine u godinu smanjuje udio prirodnog dohotka u ukupnom dohotku (u 2003. godini stopa smanjenja siromaštva zbog prirodnog dohotka iznosi 1-2%, ovisno o liniji siromaštva).

Također, podaci iz tablice 1. pokazuju određenu dinamiku siromaštva. Razvidno je da su stope siromaštva, bez obzira na liniju, u 2002. godini porasle oko 1%, dok je u 2003. zabilježen pad stopa siromaštva, odnosno njihovo vraćanje na razinu iz 2001. godine. Ako se ograničimo samo na relativnu liniju siromaštva definiranu kao 60% medijana nacionalnog dohotka, onda su stope siromaštva u 1999. i 2000. godini prema neslužbenim procjenama (Kaliterna-Lipovčan i sur., 2003) iznosile 17,1 i 16,2%, dok je 1998. godine bilo 19,4%¹ siromašnih, ali mjereno prema liniji siromaštva 66% medijana potrošnje (Luttmer, 2000). To znači da stope siromaštva u razdoblju od 1998. do

2003. godine osciliraju između 1 i 2%. Čini se da je na temelju iznesenih pokazatelja moguće govoriti o stagnantnom karakteru siromaštva u Hrvatskoj. Nema izrazitih smanjenja ni povećanja siromaštva u Hrvatskoj.

Slika 1. Stope siromaštva u Hrvatskoj i odabranim zemljama Europske unije (2001) u %



Napomena: Linija siromaštva određena kao 60% medijana nacionalnog dohotka. Pokazatelji siromaštva odnose se samo na novčani dohodak (bez dohotka u naturi). EU - 10 obuhvaća 10 zemalja koje su postale članice EU 1. svibnja 2004. Referentna godina za Letoniju i Sloveniju je 2000. te za Slovačku 2003.

DK – Danska, NJEM – Njemačka, GR – Grčka, ITA – Italija, IRS – Irska, AUS – Austrija, POR – Portugal, VB – Velika Britanija, FR – Francuska, ŠVE – Švedska, ČR – Češka Republika, SVK – Slovačka, SLO – Slovenija, MAĐ – Mađarska, POL – Poljska, EST – Estonija, LAT – Latvija

Izvor: DZS, 2004.

U usporedbi s većinom zemalja EU Hrvatska ima nešto višu stopu siromaštva (sl. 1). Ipak su u nekoliko zemalja EU (Grčkoj, Italiji, Irskoj, Portugalu, Španjolskoj) stope siromaštva gotovo identične stopi siromaštva u Hrvatskoj. Otprilike dvostruko niže stope siromaštva od Hrvatske imaju Danska, Njemačka, Nizozemska, Finska, Švedska, Slovenija.

1.1. Sastav siromašnih i skupine s natprosječnim rizikom siromaštva

Siromaštvo je po pravilu povezano s nekim socijalno-demografskim obilježjima (npr. spolom, dobi, obrazovanjem, strukturom kućanstava, ekonomskom aktivnosti itd.), iako se profil siromaštva u razvijenim zemljama razlikuje od strukture siromašnih u manje razvijenim ili nerazvijenim zemljama. Tablice 3. i 4. pokazuju razlike u stopama siromaštva u Hrvatskoj s obzirom na spol, dob i ekonomsku aktivnost.

Neke skupine imaju veće stope siromaštva, a time i veći relativni rizik siromaštva. Relativni rizik siromaštva govori o tome kolika je vjerojatnost pripadnika neke skupine

¹ Navedena stopa siromaštva odnosi se na uzorak u koji nisu bila uključena područja istočne Slavonije i Dalmatinske zagore. Prema procjenama, uključivanje tih područja u uzorak povećalo bi stopu siromaštva za otprilike 1/5.

da će biti siromašni u odnosu prema prosječnom riziku u društvu. Taj se rizik određuje kao omjer stope siromaštva određene skupine i opće stope siromaštva u društvu. Na primjer, skupina čiji relativni rizik siromaštva iznosi 1 ima prosječan rizik siromaštva, članovi skupine s rizikom siromaštva od 1,6 imaju 60% veću vjerojatnost od prosjeka postati siromašnima, dok pripadnici skupine s relativnim rizikom siromaštva od 0,5 imaju 50% manju vjerojatnost od prosjeka da će postati siromašni. Relativni rizik siromaštva nije uvijek pokazatelj sastava siromašnih. Tako skupina koja ima najveći relativni rizik siromaštva ne mora biti i najbrojnija među siromašnima (to je često karakteristično za nezaposlene). Da bismo izračunali udio određene skupine među siromašnima, relativni rizik siromaštva pomnožimo postotkom dotične skupine u ukupnom stanovništvu.

Tablica 3. Stope siromaštva u Hrvatskoj prema dobi i spolu

(linija siromaštva = 60% medijana nacionalnog dohotka)

Linija siromaštva kao % medijana nacionalnog dohotka	2001.		2002.		2003.	
	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak
0-15	15,9	21,3	16,7	21,7	15,2	16,6
M	13,9	20,3	17,9	22,9	15,6	16,4
Ž	18,0	22,5	15,4	20,3	14,7	16,7
16-24	15,2	18,3	16,4	20,4	15,4	17,2
M	16,9	19,3	19,0	24,4	16,2	17,0
Ž	13,6	17,3	13,5	16,1	14,6	17,3
25-49	13,3	17,5	13,9	17,6	12,5	14,2
M	12,6	17,3	14,0	17,4	12,4	14,0
Ž	14,0	17,8	13,7	17,8	12,7	14,3
50-64	14,7	17,0	17,6	21,3	15,5	16,7
M	13,8	15,9	16,9	21,2	15,4	16,7
Ž	15,5	18,0	18,3	21,4	15,5	16,6
65 i više godina	28,5	29,7	29,0	31,6	27,9	32,2
M	23,5	24,9	25,6	27,8	23,6	28,6
Ž	31,8	32,9	31,2	34,0	30,6	34,4
ukupno:						
M	15,4	19,1	17,7	21,6	15,8	17,7
Ž	18,7	21,8	18,6	22,2	17,9	20,1

Izvor: DZS, 2004.

Tablice 3. i 4. pokazuju da najveći rizik siromaštva s obzirom na dob i ekonomsku aktivnost imaju starije osobe, umirovljenici i nezaposleni. Kategorija starijih osoba obuhvaća sve osobe starije od 64 godine. Postoji značajno preklapanje između umirovljenika i starijih osoba (umirovljenici su najbrojnija skupina među starijim osobama). Međutim, nisu sve starije osobe umirovljenici niti su svi umirovljenici stariji od 64 godine. Zanimljivo je ipak istaknuti da sve kategorije prema ekonomskoj aktivnosti, osim zaposlenih, imaju natprosječan relativni rizik siromaštva (samozaposleni, nezaposleni, umirovljenici i ostali ekonomski neaktivni) (tabl. 4). Samozaposleni imaju stope siromaštva

tek nešto niže od umirovljenika i ekonomski neaktivnih osoba. Također, pokazalo se da su neki tipovi kućanstava rizičniji s obzirom na siromaštvo: prije svega to su, samačka kućanstva, jednoroditeljske obitelji i bračni parovi s troje i više djece (tabl. 5).

Tablica 4. Stope siromaštva u Hrvatskoj prema ekonomskoj aktivnosti

(linija siromaštva = 60% medijana nacionalnog dohotka)

Linija siromaštva kao % medijana nacionalnog dohotka	2001.		2002.		2003.	
	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak
zaposleni	5,2	5,5	5,8	6,5	5,2	5,6
samozaposleni	20,1	38,0	19,0	37,6	18,4	25,5
nezaposleni	32,2	32,6	35,0	38,1	32,4	34,1
umirovljenici	21,3	19,8	23,2	24,0	20,7	22,4
ostali ekonom. neaktivni	20,0	25,5	21,3	26,1	20,3	22,6

Izvor: DZS, 2004.

Tablica 5. Stope siromaštva u Hrvatskoj prema tipu kućanstava

(linija siromaštva=60% medijana nacionalnog dohotka)

Linija siromaštva kao % medijana nacionalnog dohotka	2001.		2002.		2003.	
	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak	Novčani + dohodak u naturi	Samo novčani dohodak
samačko kućanstvo dvije odrasle osobe bez uzdržavane djece, obje mlađe od 65 g.	33,3	31,1	35,1	38,3	34,7	37,3
dvije odrasle osobe bez uzdržavane djece, obje mlađe od 65 g.	11,9	14,8	16,3	21,0	11,8	13,3
dvije odrasle osobe bez uzdržavane djece, barem jedna starija od 64 g.	27,5	27,3	30,1	32,8	26,1	30,4
samohrani roditelj s jednim ili više uzdržavane djece	28,9	27,1	27,7	36,6	29,1 *	31,8 *
dvije odrasle osobe s jednim djetetom	13,0	14,3	11,2	14,5	14,9	14,7
dvije odrasle osobe s dvoje djece	14,9	19,3	12,8	16,8	13,7	15,2
dvije odrasle osobe s troje i više djece	15,9	30,0	24,9	32,1	19,1	21,6

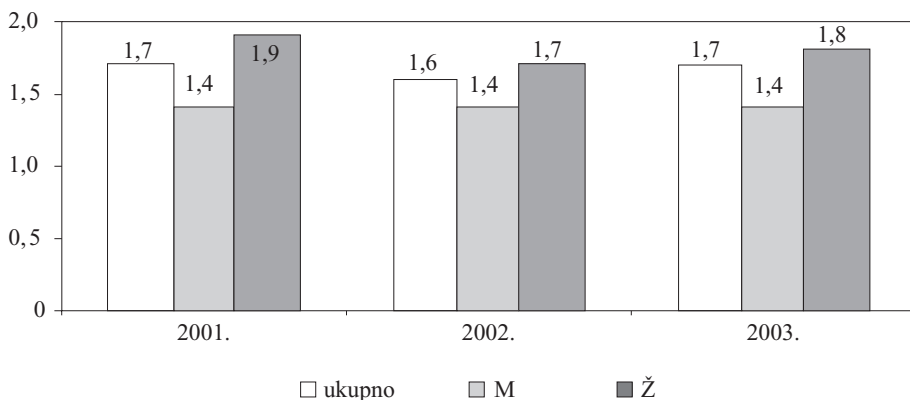
* Nedovoljno pouzdana procjena.

Izvor: DZS, 2004.

Iz tablice 3. vidimo da žene općenito imaju nešto višu stopu siromaštva od muškaraca.

Međutim, kada se uspoređuju stope siromaštva muškaraca i žena u pojedinim fazama životnog ciklusa, onda je posve razvidno da se razlike u spolnim stopama siromaštva pojavljuju tek u starosti. U 2003. godini stopa siromaštva starijih žena bila je 7% veća od stope siromaštva starijih muškaraca (u 2001. ta je razlika bila čak veća od 8%). U svim drugim dobnim kategorijama nema značajnijih razlika između siromaštva muškaraca i siromaštva žena. Proizlazi da su stope siromaštva osoba starijih od 64 godine gotovo dvostruko veće od stopa siromaštva ostalih dobnih skupina. Starije osobe imaju oko 70% veću vjerojatnost da će biti siromašne nego prosječan hrvatski građanin (sl. 2).

Slika 2. Relativni rizik siromaštva za osobe starije od 64 godine (prosjeak = 1)



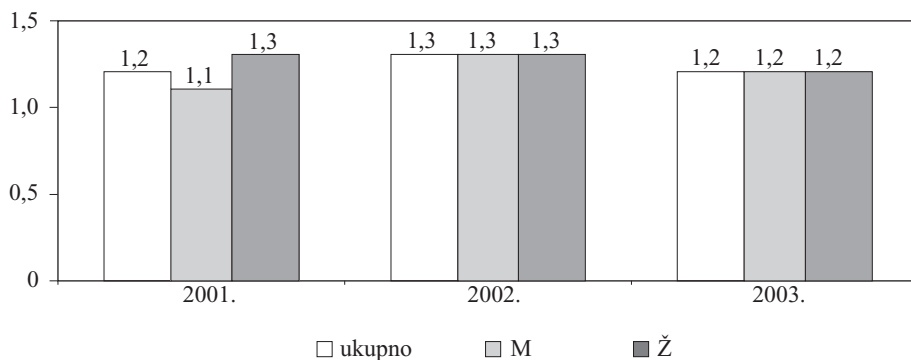
Napomena: Dohodak obuhvaća novčani i prirodni dohodak. Linija siromaštva = 60% medijana nacionalnog dohotka.

Umirovljenici

Umirovljenici imaju 6-8% niže stope siromaštva od starije populacije (tabl. 3. i 4). Razlog je to što jedan dio starijih osoba nema nikakvih mirovinskih primanja. Relativni rizik siromaštva umirovljenika veći je od prosjeka u sve tri referentne godine (sl. 3).

U 2003. godini značajnije se poboljšao financijski položaj umirovljenika (pad stope siromaštva za 2,5%), ali je relativni rizik siromaštva i dalje ostao natprosječan jer je i opća stopa siromaštva smanjena za 1,3% (tabl. 1). Čini se da određeni porast mirovinskih primanja u 2003. godini nije značajnije promijenio ukupni materijalni položaj umirovljenika. Oni su i dalje jedna od najbrojnijih skupina siromašnih. Zanimljivo je da je razlika u stopama siromaštva između umirovljenika i umirovljenica u 2003. godini bila manja od 1%, a u 2002. godini čak je bilo više siromašnih umirovljenika nego umirovljenica.

Slika 3. Relativni rizik siromaštva za umirovljenike (prosjek = 1)

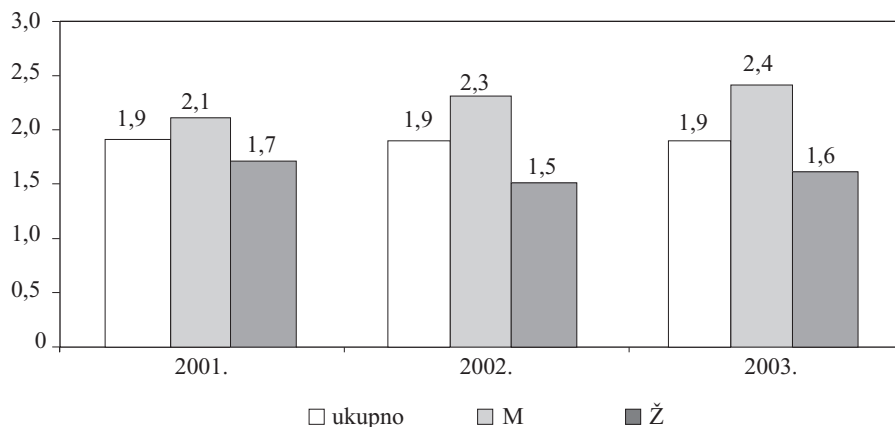


Napomena: Dohodak obuhvaća novčani i prirodni dohodak. Linija siromaštva = 60% medijana nacionalnog dohotka.

Nezaposleni

Podaci potvrđuju dobro poznatu činjenicu da nezaposleni po pravilu imaju najveći relativni rizik siromaštva od svih skupina (gotovo je dvostruko veći od prosječnoga) (sl. 4). Naravno, nisu ni sve skupine nezaposlenih u istoj poziciji. Tako se može pretpostaviti da se razlikuje, barem kratkoročno, položaj onih nezaposlenih koji ostvaruju novčanu naknadu (iako malu i u kratkom trajanju) i onih koji tu naknadu ne dobivaju.

Slika 4. Relativni rizik siromaštva za nezaposlene (prosjek = 1)



Napomena: Dohodak obuhvaća novčani i prirodni dohodak. Linija siromaštva = 60% medijana nacionalnog dohotka.

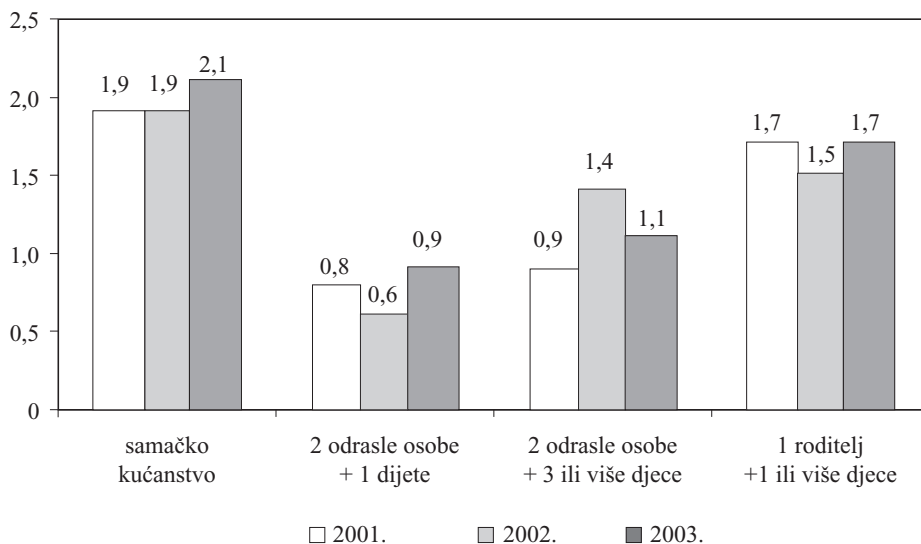
Kao i za druge skupine, stopa siromaštva nezaposlenih porasla je u 2002. godini, da bi ponovno u 2003. pala na razinu iz 2001. godine (tabl. 4). Međutim, čini se da nezaposlenost ima negativniji utjecaj na materijalni status muškaraca nego žena. Samo u toj skupini muškarci imaju značajno veći relativni rizik siromaštva nego žene. Osim toga, taj se rizik iz godine u godinu povećava, dok se rizik za nezaposlene žene čak smanjio (iako neznatno). Vjerojatno se žene u vrijeme nezaposlenosti mogu više osloniti na financijska primanja supružnika ili drugih članova obitelji (primanja muškaraca u prosjeku su značajno veća od primanja žena).

Samačka kućanstva i jednoroditeljske obitelji

U Hrvatskoj samačka kućanstva imaju veći rizik siromaštva nego kućanstva s velikim brojem članova (sl. 5). U 2003. godini relativni rizik siromaštva za samačka kućanstva više je nego dvostruko veći od prosječnoga (tabl. 1. i 5). Posebno su rizična ona samačka kućanstva u kojima žive ženske (starije) osobe.

Veći broj djece u kućanstvu u kojemu žive dvije odrasle osobe nije tako značajan rizik kao neka druga obilježja. Rizik siromaštva za bračni par s troje ili više djece otprilike je prosječan, osim u 2002. godini. No jednoroditeljstvo je snažno povezano sa životom u siromaštvu (što je sukladno svim inozemnim istraživanjima). Vidimo da je u 2001. i 2003. godini relativni rizik siromaštva za jednoroditeljske obitelji s jednim ili više djece 70% veći od prosječnoga. Očito je da će u budućnosti trebati pridati više pozornosti tom tipu obitelji u kojemu žive djeca, jer se broj jednoroditeljskih obitelji povećava (premda taj broj još nije tako velik kao u najrazvijenijim zemljama).

Slika 5. Relativni rizik siromaštva za određene tipove kućanstava (prosjek = 1)



Napomena: Dohodak obuhvaća novčani i prirodni dohodak. Linija siromaštva = 60% medijana nacionalnog dohotka.

2. Politika prema siromaštvu

Bavljenje siromaštvom primarno je usmjereno prema nalaženju putova za njegovo reduciranje ili eliminiranje. Politika protiv siromaštva uključuje institucije, mjere i programe usmjerene na ublažavanje ili iskorjenjivanje siromaštva. Putem tih programa nastoje se ublažiti životni uvjeti ljudi koji žive u siromaštvu i stvoriti pretpostavke za eliminiranje, prije svega, ekstremnoga i apsolutnog siromaštva. U ostvarenju tih ciljeva zemlje su se koristile, i danas se koriste, različitim paketima mjera. Većina zemalja oblikuje vlastite strategije redukcije i prevencije siromaštva. Jednako tako pojedine zemlje ili grupacije zemalja imaju različite poglede na pojedine politike protiv siromaštva ovisno o svojim tradicijama i dominantnim političkim ideologijama.

Općenito, četiri su temeljna stupa u politici spram siromaštva: 1. ekonomski rast i povećanje mogućnosti zapošljavanja, 2. investicije u razvoj ljudskog kapitala, 3. progresivna porezna politika (fiskalna dobrobit) te 4. socijalni transferi (dohodovna potpora).

Gospodarski je rast nužan u borbi protiv siromaštva, ali on ne mora sam po sebi anulirati siromaštvo (siromaštvo može biti rasprostranjeno čak i u zemljama koje imaju visoke stope rasta i zaposlenosti). Sigurno je da je utjecaj ekonomskog rasta na redukciju siromaštva rezultat skupine čimbenika, među kojima treba izdvojiti dinamiku zapošljavanja, visinu plaća i mehanizme redistribucije.

Javni izdaci u ljudski kapital siromašnih čine značajan instrument redukcije i prevencije siromaštva na duži rok. Dobro obrazovanje i zdravstvena skrb pomažu siromašnima da imaju produktivniji život. Empirijske su studije pronašle vrlo čvrstu korelaciju između razine stečenog obrazovanja i siromaštva. Obrazovanje utječe na razinu produktivnosti jer opskrbljuje pojedince potrebnim znanjima i vještinama. Ako se veća produktivnost na radnome mjestu odražava u višim zaradama i radno-tržišnoj participaciji, onda je nesporno da je obrazovanje glavni kanal društvene mobilnosti. Ukratko, viša razina ljudskog kapitala povezana je s višom razinom dohotka, a ako ljudi mogu zaraditi veći dohodak, manja je vjerojatnost da će živjeti u siromaštvu. Politika protiv siromaštva u području obrazovanja u razvijenim je zemljama povezanija s omogućavanjem pristupa tercijarnom obrazovanju. Mjere usmjerene na pružanje većih obrazovnih šansi siromašnima mogu obuhvaćati vladine stipendije i kredite, subvencioniranje troškova stanovanja, prehrane i sl. Osim redovitog obrazovanja, za postizanje povoljne tržišne i dohodovne pozicije sve je važnija i uloga treninga, tj. stjecanja specifičnih znanja i vještina izvan redovitog školskog sustava. No sigurno je da se problem siromaštva ne može riješiti samo obrazovnom reformom i višim obrazovnim aspiracijama. Viša obrazovna postignuća nisu dovoljna da bi se kompenzirala nedostatna ponuda radnih mjesta ili visoka kompetitivnost suvremenoga (globaliziranog) tržišta rada. Nečija obrazovna postignuća, osim toga, mogu biti "poništena" zbog diskriminacije poslodavaca prema njima na temelju dobi ili spola. Stoga obrazovna postignuća trebaju pratiti drugi čimbenici koji utječu na zapošljavanje, politiku plaća i sl.

Porezni i drugi redistributivni mehanizmi također određuju koliko će pojedinci ili skupine imati koristi od ekonomskog rasta. Politika prema siromaštvu zasigurno se ne može primarno voditi putem poreznog sustava (koji ima druge funkcije), ali je istina da tip poreznog sustava utječe na razinu siromaštva i nejednakosti (progresivni porezni su-

stavi u načelu smanjuju nejednakosti i siromaštvo). Direktni utjecaj porezne politike na siromaštvo ostvaruje se poreznim olakšicama za obitelji koje godišnje zarađuju manje od određene razine dohotka. Također, iz poreza se mogu izuzimati određeni socijalni transferi (dječji doplatci, primanja osoba s invaliditetom itd.). Ipak, porezna politika ima ograničen utjecaj na siromaštvo jer se obitelji s niskim primanjima često ne mogu koristiti poreznim povlasticama koje su na raspolaganju drugim poreznim obveznicima (zato što ne plaćaju porez na dohodak).²

Naša analiza politike spram siromaštva bit će ograničena na ulogu socijalnih transfera. Iskustva pokazuju da u borbi protiv siromaštva može biti uspješna samo ona politika koja kombinira pružanje zaposlenja s primjerenom dohodovnom potporom. Stoga je osim ekonomskog rasta bitno razviti socijalnu sigurnosnu mrežu koja će pružati sigurnost pojedincima izloženim određenim rizicima ili pogođenim reformama i strukturnim prilagodbama. Razlikujemo tzv. primarnu i sekundarnu sigurnosnu mrežu. Uz neke univerzalne programe (dječje i obiteljske naknade), primarna se sigurnosna mreža ponajprije odnosi na programe socijalnog osiguranja koji omogućuju zamjenu izgubljenog dohotka u točno utvrđenim okolnostima kao što su umirovljenje, bolest, nesreća na radu, materinstvo, smrt hranitelja itd. Programi socijalnog osiguranja nisu neposredno namijenjeni ublažavanju siromaštva, već je njihova uloga nadoknaditi dohodak od rada koji su pojedinci izgubili bez svoje krivnje. Ti programi nisu utemeljeni na provjeri resursa (*means-test*), već na uplati doprinosa, što znači da naknade iz tih programa mogu dobiti svi koji ispunjavaju uvjete (dob, neprekinuta zaposlenost u određenom razdoblju i sl.), bez obzira na razinu njihova dohotka. Sustav socijalnog osiguranja nije adekvatna brana siromaštvu jer znatan broj građana nije obuhvaćen tim programima, posebice u situaciji smanjene zaposlenosti. Ako je mreža socijalnog osiguranja neadekvatna ili propusna, moguće je očekivati veće poteškoće u borbi protiv siromaštva. Neadekvatnost socijalnog osiguranja sa stajališta politike spram siromaštva ogleda se u nedovoljno razvijenim programima, niskoj razini naknada i otežanom pristupu različitim uslugama. Hrvatska se upravo suočava s problemom niskih naknada i otežane dostupnosti socijalnih usluga.

Drugi važan mehanizam dohodovne potpore siromašnima jest socijalna pomoć kao temeljni socijalni transfer u sklopu sekundarne sigurnosne mreže. Riječ je o programima koji su namijenjeni ili ciljani isključivo na siromašne i koji uključuju obveznu provjeru dohodovnoga i/ili imovnog stanja (*means-test*). Glavni je cilj socijalne pomoći ili transfera *means-tested* spriječiti krajnje materijalno siromaštvo i socijalnu isključenost (Heikkilä i Kuivalainen, 2002). Suvremeni programi protiv siromaštva uglavnom daju prednost ciljanosti pred univerzalnošću u situaciji pritiska na socijalne izdatke.

Politika spram siromaštva uglavnom obuhvaća mjere i programe koje financira i provodi vlada ili država. Međutim, nacionalne i međunarodne strategije borbe protiv siromaštva sve više inzistiraju na tome da politika spram siromaštva treba biti obuhvatna, posebice ako prihvatimo mišljenje da se siromaštvo ne može svesti samo na nedostatak materijalnih ili financijskih resursa (siromaštvo kao multidimenzionalni fenomen). To znači da bi u oblikovanju i provođenju političkih mjera usmjerenih protiv siromaštva

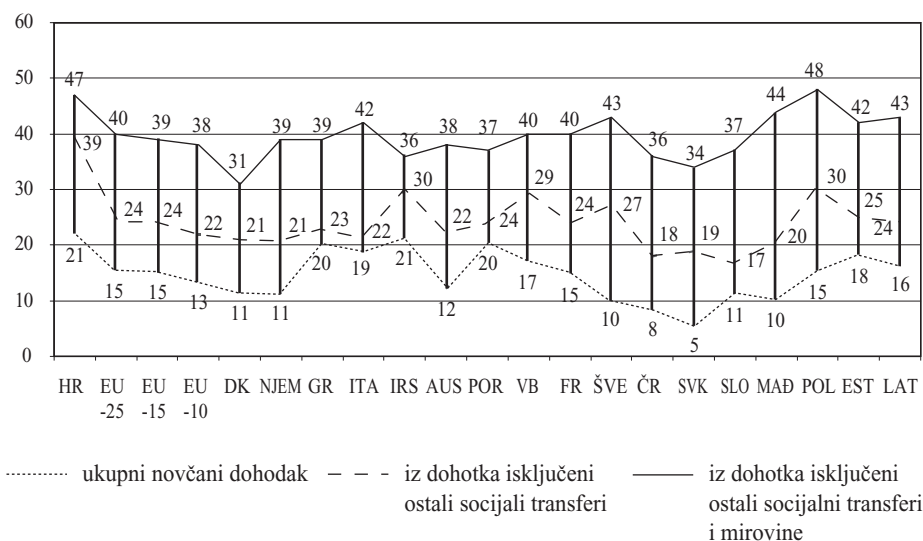
² Postoje načini da i obitelji s niskim primanjima iskoriste svoje porezne olakšice, npr. ako bi se porezne olakšice u obliku odbitka od dohotka zamijenile olakšicama u obliku odbitka od poreza (engl. *tax credit*).

trebali koordinirano sudjelovati različiti društveni akteri: od institucija središnje vlasti, preko lokalnih zajednica, do organizacija civilnog društva i samih siromašnih.

2.1. Uloga mirovina i ostalih socijalnih transfera u smanjenju i ublažavanju siromaštva

Da bismo utvrdili u kojem opsegu socijalni transferi ukupno ili pojedinačno utječu na stope redukcije siromaštva, najjednostavnije je usporediti tzv. predtransferni dohodak s posttransfernim dohotkom (Deleeck i Van den Bosch, 1992; Deleeck, Van den Bosch i De Lathouwer, 1995). Predtransferni dohodak podrazumijeva aktualni dohodak iz kojega su isključeni svi ili određeni socijalni transferi, dok se posttransferni dohodak odnosi na ukupni raspoloživi dohodak iz svih izvora (plaće, socijalni transferi, dobit itd.). Najprije se utvrdi broj siromašnih tako da se iz prihoda isključe dohodovni transferi, a zatim se analizira koliko socijalni transferi, kada se uključe u ukupni dohodak, pridonose smanjivanju broja siromašnih. Na taj način možemo ustanoviti koji su socijalni transferi više, a koji manje učinkoviti sa stajališta reduciranja siromaštva.

Slika 6. Stope siromaštva s obzirom na strukturu dohotka, 2001. (u %)



Napomena: Linija siromaštva određena kao 60% medijana nacionalnog dohotka. Pokazatelji siromaštva odnose se samo na novčani dohodak (bez dohotka u naturi). EU-10 obuhvaća 10 zemalja koje su postale članice EU 1. svibnja 2004. Referentna godina za Latviju i Sloveniju je 2000, a za Slovačku 2003.

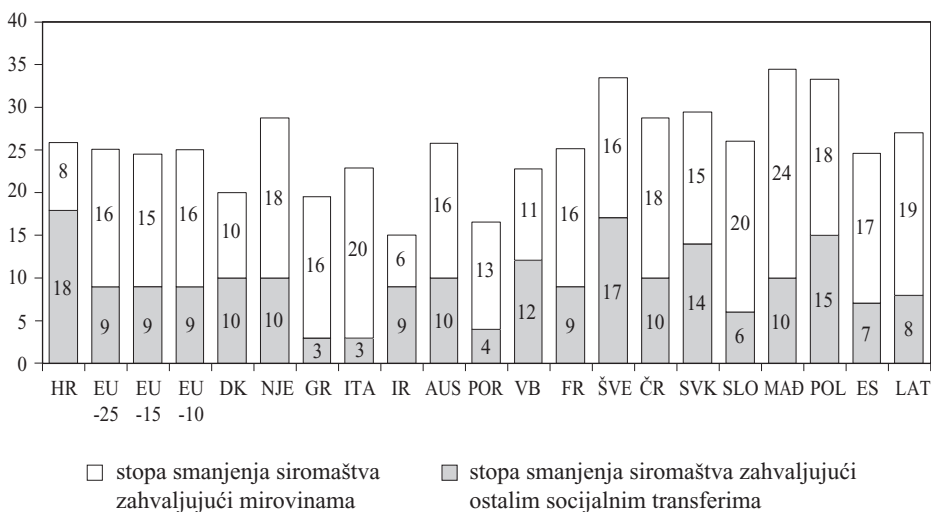
Izvor: DZS, 2004.

Slika 6. pokazuje razlike u stopama siromaštva ovisno o tome jesu li u dohodak uključene mirovine i ostali socijalni transferi. Treba upozoriti da se pojam mirovina odnosi samo na starosne i obiteljske mirovine (ne i na invalidske). S druge strane, pojam

“ostalih socijalnih transfera” obuhvaća naknade ili primanja vezana za nezaposlenost, dječje doplatke, porodne naknade, pomoć za opremu novorođenčeta, naknade za bolovanja duža od 42 dana, socijalnu pomoć, naknade za tjelesno oštećenje i tuđu njegu, naknade za rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih osoba, invalidske mirovine, stipendije i primanja za školovanje te primanja od drugih osoba za stanovanje. Ta je distinkcija između ostalih socijalnih transfera, s jedne strane, te starosnih i obiteljskih mirovina, s druge strane, učinjena prema metodologiji Eurostata, a radi usporedbe sa zemljama EU.

Ako analiziramo učinkovitost mirovina i ostalih socijalnih transfera zajedno, onda proizlazi da Hrvatska ima relativno učinkovit transforni sustav u usporedbi s drugim zemljama (sl. 6. i 7). Naime, zahvaljujući mirovinama i drugim socijalnim transferima, stopa redukcije siromaštva u Hrvatskoj veća je od prosjeka za zemlje EU (15 starih zemalja od 10 novoprimitljenih zajedno ili odvojeno). Zapravo, zemlje možemo svrstati u četiri skupine s obzirom na stupanj redukcije siromaštva: zemlje u kojima je stupanj smanjenja siromaštva veći od 30% (Švedska, Mađarska i Poljska), zemlje u kojima se stupanj redukcije siromaštva kreće između 25 i 30% (Hrvatska, Francuska, Njemačka, Austrija, Češka, Slovačka, Slovenija i Latvija), zemlje sa stopom redukcije siromaštva između 20 i 25% (Danska, Italija, Velika Britanija i Estonija) te zemlje sa stopom redukcije siromaštva nižom od 20% (Grčka, Irska i Portugal).

Slika 7. Utjecaj mirovina i ostalih socijalnih transfera na stope smanjenja siromaštva, 2001. (u %)



Napomena: Linija siromaštva određena kao 60% medijana nacionalnog dohotka. Pokazatelji siromaštva odnose se samo na novčani dohodak (bez dohotka u naturi). EU-10 obuhvaća 10 zemalja koje su postale članice EU 1. svibnja 2004. Referentna godina za Latviju i Sloveniju je 2000, a za Slovačku 2003.

Izvor: DZS, 2004.

Međutim, stopa redukcije siromaštva nije ujedno i indikator “učinkovitosti” socijalnih izdataka jer dvije zemlje mogu ostvariti istu stopu redukcije siromaštva, ali uz bitno različite socijalne izdatke (mjerene na temelju udjela u BDP-u). Stoga smo izračunali pokazatelje relativne učinkovitosti ukupnih transfera tako da smo stopu redukcije siromaštva podijelili postotnim udjelom troškova socijalne sigurnosti u BDP-u (peti stupac tabl. 6). Prema tom pokazatelju, najučinkovitije sustave socijalne sigurnosti imaju nove članice EU (Slovačka, Mađarska i Slovenija) te Švedska i Irska od starih članica EU. Hrvatski je sustav socijalne sigurnosti gotovo jednako učinkovit kao i sustavi navedenih zemalja. Zanimljiv je primjer Irske, koja ima najmanje izdatke za socijalnu sigurnost, ali su ti izdaci, čini se, relativno dobro targetirani na siromašne.

Tablica 6. Troškovi socijalne sigurnosti i stope smanjenja siromaštva (2001)

	Stopa smanjenja siromaštva (mirovine i transferi)	Izdaci socijalne sigurnosti (% BDP-a)	Izdaci za starosne i obiteljske mirovine (% BDP-a)	Stopa smanjenja siromaštva / izdaci (%) za socijalnu sigurnost
Hrvatska	26	26,0	10,9	1,00
EU-25	25	–	–	–
EU-15	24	27,5	12,7	0,87
EU-10	25	–	–	–
Danska	20	29,5	11,2	0,68
Njemačka	28	29,8	12,6	0,94
Grčka	19	27,2	14,0	0,70
Italija	23	25,6	15,9	0,90
Irska	15	14,6	3,6	1,03
Austrija	26	28,4	14,1	0,92
Portugal	17	23,9	10,9	0,71
V. Britanija	23	27,2	12,6	0,85
Francuska	25	30,0	13,1	0,83
Švedska	28	31,3	12,2	1,05
Češka	28	–	–	–
Slovačka	29	19,1	7,6	1,52
Slovenija	26	25,6	11,6	1,02
Mađarska	34	19,9	8,5	1,71
Poljska	33	–	–	–
Estonija	24	–	–	–
Latvija	27	–	–	–

Napomena: Pojam socijalne sigurnosti u zemljama EU, prema ESPROS metodologiji, obuhvaća izdatke za zdravstvenu skrb, mirovine, obiteljske ili dječje naknade, naknade vezane za nezaposlenost, invalidnost, stanovanje i socijalnu pomoć. Troškovi socijalne sigurnosti u RH odnose se na mirovine, zdravstvenu skrb, naknade za nezaposlene, socijalnu skrb, dječje doplatke te naknade ratnim veteranima, vojnim invalidima i žrtvama rata.

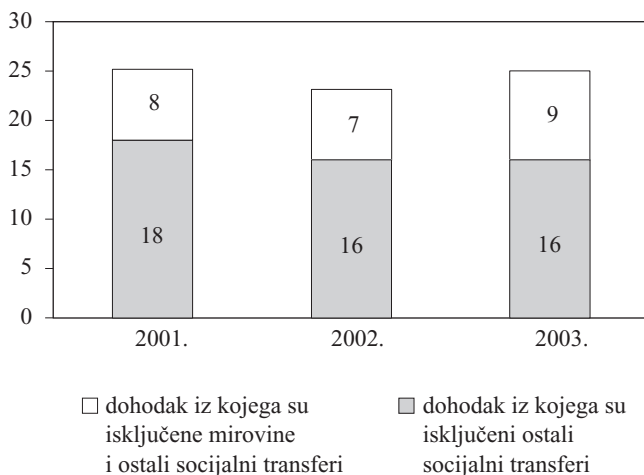
Izvor: za zemlje EU Eurostat (2004); za Hrvatsku Šučur (2003); HZMO, 2004.

No ako uspoređujemo stope redukcije siromaštva samo u vezi s ostalim socijalnim transferima, onda Hrvatska ima najefikasnije ostale socijalne transfere (uz Švedsku i

Poljsku). Jedino te tri zemlje te Velika Britanija i Slovačka imaju stope redukcije siromaštva zbog ostalih socijalnih transfera veće od 10% (sl. 6. i 7). S obzirom na to da kategorija "ostali socijalni transferi" obuhvaća različite tipove naknada, ne možemo odgovoriti na pitanje koji tipovi socijalnih transfera najviše pridonose smanjenju siromaštva.

S druge strane, Hrvatska iza Irske ima najnižu stopu redukcije siromaštva zahvaljujući starosnim i obiteljskim mirovinama (8%) (sl. 7). To je znatno manje u odnosu prema većini zemalja EU, u kojima se stope redukcije siromaštva kreću između 15 i 20% (s tim da je Mađarska rekorder sa stopom redukcije od 24%). Utjecaj mirovina na stopu redukcije siromaštva ovisit će, prije svega, o visini mirovina te o pokrivenosti starije populacije mirovinskim osiguranjem. Prema procjenama Svjetske banke (World Bank, 2000), u Hrvatskoj oko 20% osoba starijih od 60 godina nema nikakvih mirovinskih primanja. Opće poznato je da su visine mirovina u 1990-ima drastično pale u usporedbi s prosječnom plaćom, iako je udio mirovinskih izdataka u BDP-u podjednak onome u zemljama EU (tabl. 6). U posljednjih petnaestak godina prosječna je mirovina pala sa 78% prosječne plaće u 1987. na 44% u 2002. godini. Samo radi ilustracije, spomenimo da je prosječna starosna mirovina u Sloveniji između 1993. i 1999. godine iznosila 75-77% prosječne plaće (Stropnik i Stanovnik, 2002). Uz napomenu o niskim mirovinama, važno je utvrditi koji su slojevi u većoj mjeri korisnici mirovina. Prema studiji Svjetske banke (World Bank, 2000), korisnici mirovina u Hrvatskoj podjednako su di-

Slika 8. Utjecaj mirovina i ostalih socijalnih transfera na smanjenje siromaštva u Hrvatskoj u razdoblju 2001-2003. (u %).



istribuirani u svim dohodovnim razredima. Stoga neki zaključuju da su mirovine u Hrvatskoj slabije usmjerene na siromašne. Naravno da mirovinsko osiguranje nije primarno namijenjeno siromašnima, već svima koji su uplaćivali doprinose. Međutim, posve je legitimno inzistirati da mirovinski sustav jače utječe na smanjenje siromaštva u situa-

ciji kada značajan dio sredstava potrebnih za funkcioniranje mirovinskog sustava dolazi iz proračuna i poreznih prihoda. Trenutačno se iz proračuna financira oko 40% ukupnih mirovinskih izdataka (Bagarić i Marušić, 2004:52).

Stopa redukcije siromaštva u Hrvatskoj pala je za 3% u 2002. s obzirom na 2001. godinu zbog smanjenog utjecaja mirovina i drugih socijalnih transfera (sl. 8). Porast redukcije siromaštva u 2003. od 2% u usporedbi s 2002. godinom treba pripisati isključivo mirovinama.

3. Dileme u vezi sa službenom linijom siromaštva i uloga minimalnog dohotka

U ovom trenutku Hrvatska nema službene linije siromaštva. Službena ili nacionalna linija siromaštva jest linija siromaštva za koju vlast neke zemlje smatra da odgovara socijalnim prilikama te zemlje, pa se kretanje i rasprostranjenost siromaštva mjeri u odnosu prema toj liniji. Osim toga, prema toj liniji siromaštva mogu se određivati visine odgovarajućih naknada u sustavu socijalne sigurnosti. Ona se najčešće koristi kao kriterij prilikom ostvarivanja prava na socijalnu pomoć (svi oni čiji su dohoci ispod te linije ili ispod određenog postotka linije imaju pravo zatražiti neki oblik socijalne pomoći). Poželjno bi bilo da službena linija bude utemeljena na nekoj objektivnoj liniji siromaštva (apsolutnoj ili relativnoj), što je praksa u velikom broju zemalja.

Nije sporno da je Hrvatskoj potrebna službena linija siromaštva. To je, prije svega, korisno kako bi vlast i opća javnost mogle na jednostavan način pratiti i razumjeti pokazatelje siromaštva. Kada se objavljuju podaci o siromaštvu na temelju različitih linija i ekvivalentnih ljestvica (koje daju bitno drugačije stope siromaštva), to može biti zbunjujuće za javnost jer se istodobno operira različitim pokazateljima siromaštva koje javnost nije u stanju pravilno protumačiti. Radi jednostavnosti, nužno je tijekom dužeg razdoblja pratiti pokazatelje siromaštva prema jedinstvenom kriteriju, odnosno prema istoj liniji siromaštva. Ni taj zahtjev (da treba imati jedinstvenu liniju siromaštva) također nije sporan, ali je prijeporan izbor službene linije siromaštva. Odabir službene linije siromaštva ovisi o mišljenjima stručnjaka, ali i stajalištima političke vlasti, koja poduzima određene socijalne intervencije prema građanima.

Državni zavod za statistiku, koji provodi ankete o prihodima i potrošnji kućanstava, počeo je objavljivati indikatore siromaštva prema relativnoj liniji siromaštva (linija siromaštva definirana kao određeni postotak medijana nacionalnog dohotka). Zapravo, kao službena linija u Hrvatskoj na neki je način prihvaćena službena linija siromaštva EU (60% medijana dohotka). Nesumnjivo je da Hrvatska radi usporedivosti ili budućeg priključenja EU treba objavljivati pokazatelje siromaštva u skladu s tom linijom. Međutim, prijeporno je to treba li ta linija služiti kao jedini ili primarni standard za koji bi se vezale naknade socijalne pomoći ili neke univerzalne naknade. Drugim riječima, postavlja se pitanje je li Hrvatskoj potrebna apsolutna linija siromaštva kao standard za koji bi se vezale naknade socijalne pomoći.

Mi smatramo da je Hrvatskoj još uvijek potrebna apsolutna linija siromaštva zbog nekoliko razloga. Prvo, poznate su manjkavosti statističko-relativnih linija siromaštva (Šućur, 2001). Na primjer, ključno je pitanje što te linije mjere: siromaštvo ili dohodov-

ne nejednakosti. Mnogi smatraju da su te linije gruba mjera nejednakosti prihoda, a ne siromaštva. S obzirom na to da su one odraz makrostatističkih pokazatelja (prosječne plaće, decilne/kvintilne distribucije dohotka), “udaljene” su od stvarnog života siromašnih. One ne govore o tome kako siromašni žive. Na primjer, ako se kao granica siromaštva prihvati 60% medijana dohotka, mi nemamo nikakvih informacija o tome koje je potrebe moguće zadovoljiti na toj razini dohotka, odnosno kakav je stil života moguće voditi na toj granici siromaštva. Osim toga, ne treba ni spominjati proizvoljnost prilikom odlučivanja o tome na kojoj će razini makropokazatelja linija biti definirana (50, 60 ili 70% medijana).

S druge strane, treba upozoriti na neke razloge zašto EU i Eurostat preferiraju relativne linije siromaštva. Neki političari i autori pokazuju težnju negiranju apsolutnog siromaštva. Tvrdi se da su socijalni sustavi u zapadnim zemljama podigli razinu životnog standarda i tako eliminirali onu vrstu siromaštva koja je postojala u prvoj polovici 20. stoljeća. Usto, trend odbacivanja pojma siromaštva u EU povezan je s velikom popularnošću koncepta socijalne isključenosti. Spomenimo da je EU od polovice 1970-ih do sredine 1990-ih financirao tri programa borbe protiv siromaštva (Commins, 1995). Četvrti program, iako zamišljen, nije realiziran i zbog toga što su vlade nekih zemalja (poglavito Velike Britanije i Njemačke) izražavale zadržku prema upotrebi termina *siromaštvo* u razvijenim europskim društvima.

Hoćemo li prihvatiti isključivo relativne standarde kao pokazatelje siromaštva, ovisi i o našem shvaćanju socijalne države. Je li dovoljno da socijalna država utječe na dohodovne nejednakosti ili u obveze socijalne države pripada i bavljenje siromaštvom? Kada se linija siromaštva određuje u odnosu prema distribuciji dohotka, koja ništa ne govori o stvarnom siromaštvu i deprivaciji, onda se pitanje siromaštva svodi na pitanje nejednakosti. Zapravo, obitelji koje se nalaze ispod linije siromaštva određene prema dohodovnoj distribuciji više i ne možemo nazvati *siromašnim obiteljima*, već *obiteljima s niskim primanjima (low-income families)*. Zato nije čudno da Eurostat više ne upotrebljava izraz *stopa siromaštva (poverty rate)*, već *stopa rizika od siromaštva (at risk of poverty rate)*.

Nadalje, treba istaknuti da i statistički ured EU (Eurostat) osim relativnih linija siromaštva razmatra mogućnosti uvođenja apsolutne linije siromaštva (Eurostat, 2001). Sigurno je glavni problem pri prihvaćanju takve linije za zemlje EU problem definiranja apsolutnog siromaštva na jedinstveni način, koji bi bio podjednako relevantan za sve zemlje Unije. Ipak, kada se odabire ili definira apsolutna linija siromaštva za jednu zemlju, to je daleko manji problem.

O neprikladnosti isključivog vezanja socijalne pomoći uz relativnu liniju govori i činjenica da je cilj socijalne pomoći osigurati “podmirenje osnovnih životnih potreba” ili “socijalno-kulturni minimum”. Relativna linija siromaštva ne govori o tome koje je potrebe i u kojoj mjeri moguće zadovoljiti na toj razini dohotka. Veit-Wilson (2000) tvrdi da država koja ne osigurava dobrobit za sve, a to znači i za siromašne, nije socijalna država. Esping-Andersen (1990) smatra da je socijalna ona država čija vlada osigurava “neki minimum dobrobiti”. Sve moderne države nude određeni minimum dobrobiti nekim svojim građanima, ali neke države ne nude taj minimum svojim najsiromašnijim

građanima. Za Veit-Wilsona (1994; 1998) država je socijalna ako jamči minimalni dohodak za sve, a minimalni dohodak za sve ostvaruje se putem socijalne pomoći (Stropnik, 2001). Dakle, vlada može vezati minimalni dohodak uz neki statistički parametar, ali on sam za sebe nije dovoljan i ne može biti zamjena za empirijsko utvrđivanje životnog minimuma jer nije utemeljen na nekoj razini realnoga životnog standarda. Vlada treba konkretno definirati zajamčenu razinu zadovoljenja potreba, u skladu s prevladavajućim životnim standardom. Čak i P. Townsend, kao žestoki kritičar apsolutnog siromaštva, tvrdi da je “standard opstanka”, unatoč nedostacima, “davao koherentnost socijalnoj sigurnosti i historijsku legitimnost prilikom formuliranja građanskih prava i temeljnog dohotka koji se smatra dovoljnim za podmirenje potreba” (Townsend i Gordon, 1991).

Na kraju, siromaštvo u Hrvatskoj često se poima kao nemogućnost zadovoljavanja osnovnih životnih potreba pojedinaca ili obitelji, a upravo je takvo shvaćanje siromaštva u srži definiranja linije apsolutnog siromaštva. Osim toga, već postoje određena iskustva s definiranjem apsolutne linije siromaštva u Hrvatskoj (npr. linija Svjetske banke utemeljena na izdacima za minimalnu prehranu ili tzv. sindikalna košarica).

4. Zaključak

Usporedna analiza pokazuje da stope relativnog siromaštva u Hrvatskoj ne odstupaju bitno od prosjeka EU, iako Hrvatska ima nešto više stope siromaštva nego većina zemalja EU. S druge strane, parcijalni uvid u dinamiku siromaštva u posljednjih šest godina upozorava na stagnantni karakter siromaštva u Hrvatskoj (uglavnom nije bilo značajnijih promjena u opsegu siromaštva), iako je prerano donositi decidirane zaključke jer taj aspekt siromaštva još nije dovoljno istražen.

Iz strukture siromašnih proizlazi da najveći rizik siromaštva imaju starije osobe, umirovljenici i nezaposleni. Također se pokazalo da samačka kućanstva, jednoroditeljske obitelji i obitelji s troje i više djece imaju natprosječan rizik od siromaštva.

S obzirom na to da je naš interes bio usmjeren na ulogu socijalnih transfera, treba istaknuti da ukupni transferni sustav nije manje učinkovit od transfernih sustava većine zemalja EU. Hrvatski je sustav socijalnih transfera čak efikasniji od prosječnog transfernog sustava EU (mjereno prema stopi redukcije siromaštva). Jedino Švedska, Poljska i Mađarska imaju znatno učinkovitiji sustav socijalnih transfera. Štoviše, ako se ograničimo samo na socijalne transfere bez starosnih i obiteljskih mirovina, onda je taj sektor socijalne sigurnosti u Hrvatskoj najefikasniji (u usporedbi s drugim zemljama). To znači da treba s oprezom prihvaćati često izricanu paušalnu ocjenu o neefikasnosti našega transfernog sustava, iako je potrebno dodatno provjeriti podatak o visokoj učinkovitosti socijalnih transfera bez starosnih i obiteljskih mirovina (spomenimo samo nisku razinu naknada socijalne pomoći ili naknada za nezaposlene). Da bismo došli do preciznije i objektivnije procjene uloge pojedinih transfera i odgovora na pitanje koji tipovi socijalnih transfera najviše pridonose redukciji siromaštva, u idućim istraživanjima potrebno je proučiti učinkovitost svakog transfernog programa zasebno.

Ipak, relativno dobru efikasnost ukupnog transfernog sustava zasjenjuje izrazito neučinkovit sustav starosnih i obiteljskih mirovina, što treba posebno istaknuti, jer je taj

sustav najveći transferni sustav na koji otpada više od 40% izdataka socijalne sigurnosti. Stopa redukcije siromaštva, zahvaljujući starosnim i obiteljskim mirovinama, jedna je od najnižih među uspoređivanim zemljama (u prosjeku je dvostruko niža nego u drugim zemljama). Naša je analiza pokazala da je siromaštvo koncentrirano među starijim osobama i umirovljenicima. Mirovinska primanja uvelike ovise o stanju u ekonomiji, kretanju nezaposlenosti, redovitom uplaćivanju mirovinskih doprinosa. To znači da se važni instrumenti borbe protiv siromaštva nalaze izvan sustava socijalnih transfera, odnosno u stvaranju novih radnih mjesta i razvoju ljudskog kapitala. No imajući na umu stope nezaposlenosti i ekonomskog rasta, socijalni će transferi i dalje imati ključnu ulogu u ublažavanju siromaštva. Zato je nužno i reformirati glavne sustave socijalne sigurnosti. Hrvatska već nekoliko godina provodi mirovinsku reformu koja bi trebala ukloniti siromaštvo među onima koji će biti uključeni u mirovinski sustav. Zasad je teško kazati koliko će učinci mirovinske reforme biti sukladni simulacijskim predviđanjima. Osim toga, mirovinska reforma neće riješiti pitanje siromaštva među starijom populacijom, jer barem 20% osoba starijih od 60 godina nije pokriveno mirovinskim osiguranjem. Stoga je za taj dio starijih osoba potrebno predvidjeti ciljane programe socijalne pomoći jer je u skoro vrijeme teško očekivati uvođenje socijalne mirovine. Zasižno će buduća politika spram siromaštva u Hrvatskoj biti pod snažnim utjecajem uspješnosti ili neuspješnosti prije svega mirovinske (i zdravstvene) reforme.

Kada govorimo o drugim socijalnim transferima, poseban je problem neadekvatna zaštita nezaposlenih (Šošić, 2003). Relativno je mali dio nezaposlenih obuhvaćen naknadom za nezaposlenost (u posljednjih 12 godina između 10 i 20% nezaposlenih primalo je naknade). Ostaje problem nepostojanja prikladne zaštite dugotrajno nezaposlenih (nezaposleni duže od jedne godine) koji čine gotovo 50% nezaposlenih.

Naknade socijalne pomoći niske su i ne osiguravaju podmirenje osnovnih životnih potreba (Šučur, 2004). S obzirom na to da je socijalna pomoć namijenjena isključivo siromašnima, bilo bi potrebno povećati izdatke za socijalnu pomoć, na objektivniji način definirati minimalni dohodak i prilagođavati visine naknada socijalne pomoći u skladu s rastom troškova života (Šučur, 2000; 2004). No stvarni prostor za povećanje visine naknada socijalne pomoći dosta je ograničen zbog niske razine naknada u drugim sektorima socijalne sigurnosti.

Razumijevanje veza između socijalnih transfera i siromaštva nesumnjivo je ključni element oblikovanja učinkovite socijalne politike. Međutim, treba shvatiti i to da sustav socijalnih transfera ima svoja ograničenja u nastojanjima da se ublaži ili reducira siromaštvo (posebice dugoročno). U nekim slučajevima socijalni transferi mogu samo znatno smanjiti siromaštvo, što znači da se važni instrumenti za smanjenje siromaštva ili ekonomskih nejednakosti nalaze izvan domašaja socijalne politike (npr. politika plaća).

LITERATURA

Bagarić, N. i Marušić, Lj., 2004. "Pristup socijalnim pravima u Hrvatskoj: mirovinsko osiguranje". *Revija za socijalnu politiku*, 11 (1), 39-61.

Becker, S., 1997. *Responding to poverty*. London ; New York: Longman.

Commins, P., 1995. "Social exclusion in the context of the European Union's third poverty programme". *Družboslovne razprave*, (19-20), 137-150.

Deleeck, H. and Van den Bosch, K., 1992. "Poverty and adequacy of social security in Europe: a comparative analysis". *Journal of European Social Policy*, (2), 107-120.

Deleeck, H., Van den Bosch, K. and De Lathouwer, L., 1995. *Poverty and the adequacy of social security in the EC*. Aldershot: Avebury.

DZS, 2004. *Priopćenje*, br. 13.2.2/1. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Esping-Andersen, G., 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Eurostat, 2001. *Absolute poverty* (short version). Doc. E2/HBS/131/2001.

Eurostat, 2004. "Social protection in Europe between 1992 and 2001" [online]. *News Releases*, No 53. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>].

Heikkilä, M. and Kuivalainen, S., 2002. *Using social benefits to combat poverty and social exclusion: opportunities and problems from a comparative perspective*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

HZMO, 2004. *Statističke informacije*, br. 3. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Kaliterna-Lipovčan, Lj. [et al.], 2003. *Povećanje sposobnosti praćenja siromaštva* (elaborat). Zagreb: Institut društvenih znanosti „Ivo Pilar”.

Luttmer, E., 2000. "Methodology" in: *Croatia economic vulnerability and welfare study*. Washington D.C.: World Bank.

Stropnik, N. and Stanovnik, T., 2002. *Combating poverty and social exclusion: Volume 2: A case study of Slovenia*. Budapest: ILO.

Stropnik, N., 2001. "Minimalni dohodak i novčana socijalna pomoć u državama Europske unije". *Revija za socijalnu politiku*, 8 (1), 35-51.

Šošić, V., 2003. "Nezaposlenost" u: N. Starc, ur. *Izvešće o društvenom razvoju: Hrvatska 2002*. Zagreb: UNDP : Ekonomski institut.

Šućur, Z., 2000. "Socijalna pomoć u Hrvatskoj: budući pravci razvoja". *Revija za socijalnu politiku*, 7 (3-4), 257-271.

Šućur, Z., 2001. *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*. Zagreb: Pravni fakultet.

Šućur, Z., 2003. "Siromaštvo – zapostavljeni i nedovoljno istraženi socijalni problem" u: N. Starc, ur. *Izvešće o društvenom razvoju: Hrvatska 2002*. Zagreb: UNDP: Ekonomski institut.

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

Townsend, P. and Gordon, D., 1991. "What is enough? New evidence on poverty allowing the definition of a minimum benefit" in: M. Adler [et al.], eds. *The sociology of social security*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Tsakoglou, P. and Panopoulou, G., 1998. "Who are the poor in Greece? Analysing poverty under alternative concepts of resources and equivalence scales". *Journal of European Social Policy*, 8 (3), 213-236.

Veit-Wilson, J., 1994. *Dignity not poverty: a minimum income standard for the UK*. London: Institute for Public Policy Research.

Veit-Wilson, J., 1998. *Setting adequacy standards: how governments define minimum income*. Bristol; Chippenham: The Polity Press: Antony Rowe Ltd.

Veit-Wilson, J., 2000. "States of welfare: a conceptual challenge". *Social Policy and Administration*, 34 (1), 1-25.

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

World Bank, 2000. *Croatia economic vulnerability and welfare study*. Washington D.C.: World Bank.

Z o r a n Š u ć u r : P o v e r t y a n d S o c i a l T r a n s f e r s i n C r o a t i a

Abstract

Various aspects of poverty in Croatia are still insufficiently explored. Not only is there no understanding of how long Croatian citizens remain in poverty, but there is also a certain disagreement about the number of the poor and the selection of the national poverty line. The effects of given measures of the poverty policy have not been precisely evaluated. The objective of this paper was to analyse the basic indicators of the distribution of poverty, risk groups and the structure of the poor and to investigate the role of social transfers in the reduction of poverty. The paper consists of an introduction and four parts. In part I there is an analysis of the trend in the number of poor people in Croatia at the beginning of the millennium, and the profile of poverty. Part 2 treats of the policy to reduce or eliminate poverty and the role of the minimum income in Croatia while Part 3 deals with the choice of the official poverty line and the role of the minimum income in Croatia. Part 4 contains the conclusions. Making use of the official poverty line in the EU, a comparative analysis shows that the rates of relative poverty in Croatia do not diverge essentially from the EU average, although Croatia has a somewhat higher poverty rate than most EU countries. The old, retirees, the unemployed, single-person households, single-parent families and families with three or more children are at greater risk of poverty. The total system of social transfers is not less effective than the transfer systems of most countries in the EU. If we exclude old-age and family pensions from social transfers, Croatia has the most effective social transfers of any of the countries observed. However, on the other hand, the rate of the reduction of poverty thanks to old-age and family pensions is one of the lowest among the countries compared.

Key words: poverty, official poverty line, rate of reduction of poverty, policy towards poverty, social transfers, pensions