

# ULOGA GOSPODARSKO-POLITIČKIH MJERA U UBLAŽAVANJU SIROMAŠTVA U HRVATSKOJ

dr. sc. Predrag BEJAKOVIĆ  
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni znanstveni članak\*  
UDK 364.65(497.5)  
JEL I32

## *Sažetak*

*U članku se razmatraju mjere za ublažavanje siromaštva u Hrvatskoj. Nakon uvodnih izlaganja definira se siromaštvo i najkraće izlaže stanje u Hrvatskoj. U daljnjem je tekstu pozornost pridana poticanju gospodarskog rasta, stvaranju većih mogućnosti zapošljavanje, poboljšanju ljudskog kapital, učinkovitom sustavu socijalne skrbi i dobrom usmjeravanju naknada skupinama koje trebaju pomoć, decentralizaciji, ograničavanju korupcije i razvoju institucija. Članak završava zaključnim razmatranjima.*

*Ključne riječi: siromaštvo, gospodarski razvoj, socijalna skrb, zapošljavanje*

## **1. Uvod**

Gotovo i ne treba podsjećati da je siromaštvo višedimenzionalno. Ono je dinamično, složeno, određeno postojećim institucijama te prostorno i spolno uvjetovano. Obično su u kućanstvima djeca i žene izloženiji siromaštvu od muškaraca. Na siromaštvo utječu složeni međuodnosi politike, mjera i institucija u ekonomskoj i političkoj sferi. Značenje siromaštva ne ovisi samo o tome što se događa s nacionalnim dohotkom, već je važnije kako se promjene nacionalnog dohotka odražavaju na položaj kućanstava, te što se zbiva u raspodjeli potrošnje dohotka.

Iako se o siromaštvu u Hrvatskoj razmjerno malo pisalo – iako postoje hvalevrijedna istraživanja poput radova World Bank (2001); Šućura (2001); Šošića (2003) – u ovom se radu nećemo usmjeriti na izlaganje načina mjerenja siromaštva, proučavanja uzroka siromaštva ni njegovih obilježja. Pozornost ćemo usredotočiti na mjere – ponaj-

---

\* Primljeno (*Received*): 14.11.2004.  
Prihvaćeno (*Accepted*): 20.12.2004

više gospodarske i političke prirode – koje je potrebno poduzimati da se siromaštvo u Hrvatskoj smanji i/ili barem ne povećava. Pritom bi bilo pogrešno zanemariti dosad ostvarene aktivnosti, dokumente i mjere ublažavanja siromaštva (Vlada RH, 2002).

Nakon uvodnih napomena najkraće izložimo stanje u Hrvatskoj, te kasnije u radu, u skladu s preporukama Svjetske banke (World Bank, 2004), pokušavamo ocijeniti važnost i mogućnost raznovrsnih mjera u ublažavanju siromaštva. Riječ je o poticanju gospodarskog rasta i, posebice, uloge države u tome, o stvaranju mogućnosti zapošljavanja, poboljšanju ljudskog kapitala, učinkovitom sustavu socijalne skrbi i dobrom usmjeravanju naknada skupinama koje trebaju pomoć, decentralizaciji, ograničavanju korupcije i razvoju institucija.

## 2. Definicija i značenje siromaštva

Iako se naizgled čini da je lako jednoznačno definirati siromaštvo, to zbog složenosti te pojave uopće nije jednostavno. Siromaštvo se uobičajeno određuje kao nemogućnost zadovoljavanja materijalnih potreba, posebice za hranom, ali i nemogućnost osiguranja smještaja, sredstava za rad i druge imovine. Drugim riječima, siromaštvo označava nedostatak više izvora koji vodi neodgovarajućoj prehrani i nezadovoljavanju osnovnih potreba. Mnoge siromašne osobe često ističu i psihološke aspekte siromaštva (Narayan, 2000) jer su potpuno svjesni svoje nemoći i izloženosti izrabljivanju. Siromaštvo stvara ranjivost, te omogućuje mnogim predstavnicima državne vlasti da se neljudski odnose prema siromašnima i ponižavanju ih. Ono uzrokuje osjećaj napuštenosti, a zbog ograničenih mogućnosti održavanja društvenih spona s prijateljima i rođacima stvara socijalnu izoliranost siromašnih. I za osobe u neimaštini jednako je važno očuvanje kulturoloških i socijalnih normi, pogotovo zato što je za mnoge siromašne osobe društvena solidarnost jedna od najvažnijih dobrobiti kojom raspolažu. Iako siromašni često ističu ekonomske teškoće svoga položaja, ponajviše ih smeta socijalna isključenost odnosno zarobljenost u *začarani krug siromaštva*. Drugim riječima, kad se pojedinac ili obitelj nađu u siromaštvu, vrlo teško nalaze izlaz iz njega: pucaju njihove društvene, rodbinske i prijateljske veze, smanjuju se ili potpuno nestaju mogućnosti rada u *fušu*, zbog nemogućnosti ili otežanog uspostavljanja poznanstava ograničene su im mogućnosti zapošljavanja i sl. (World Bank, 2001).

## 3. Stanje u Hrvatskoj

Spoznaje o oblicima i rasprostranjenosti siromaštva u Hrvatskoj bile su vrlo slabe do prvog analitičkog istraživanja, koje je u suradnji s Vladom provela Svjetska banka (World Bank, 2001). Analiza se temeljila na anketi o potrošnji kućanstava što ju je 1998. godine proveo Državni zavod za statistiku. Rezultati su pokazali da je siromaštvo u Hrvatskoj razmjerno nisko, pogotovo ako se usporedi s drugim zemljama u tranziciji (osim Slovenije). Samo 4% stanovništva živjelo je s manje od 4,30 USD po osobi dnevno (međunarodno usporedivi standard u tranzicijskim zemljama) odnosno oko 10% živjelo je s manje od 5,30 USD po osobi dnevno, što se ocjenjuje kao odgovarajuća apsolutna granica siromaštva za Hrvatsku.

Apsolutno je siromaštvo nisko, ali takva ocjena lako zavarava. Ipak, siromaštvo je u Hrvatskoj trajne prirode: onima koji su postali siromašni potrebno je mnogo vremena da iz siromaštva pobjegnu (World Bank, 2001). Postoji nekoliko dominantnih skupina među siromašnima: stariji i slabije obrazovani, nezaposlene i neaktivne osobe. Iako nezaposleni i neaktivni čine mali dio siromašnog stanovništva (2,9 i 5,4%), izloženi su najvećoj opasnosti od siromaštva, dok je zaposlenost prilično sigurna zaštita protiv siromaštva. Gotovo tri četvrtine siromašnih žive u obiteljima u kojima glava obitelji ima samo osnovno obrazovanje ili čak ni to. Te osobe imaju malu vjerojatnost nalaženja posla ako su nezaposlene ili imaju mala primanja ako su zaposlene. Opasnost od siromaštva pogotovo je velika ako je niska razina obrazovanja povezana s nezaposlenošću. Oni koji žive u kućanstvima u kojima je glava obitelji nezaposlena ili neaktivna imaju tri puta veću vjerojatnost da budu siromašni nego stanovništvo u cjelini. Stoga siromaštvo u Hrvatskoj po uzrocima sve više nalikuje na siromaštvo u Zapadnoj Europi, a uvelike je povezano sa sudjelovanjem na službenom tržištu rada, te sa znanjima i stručnostima pojedine osobe (Grootaert i Braithwaite, 1998). Također značajni dio siromašnih su starije osobe, pogotovo one bez mirovina.

Usprkos visokom udjelu transfera u BDP-u (oko 25%), u Hrvatskoj se ostvaruje slaba preraspodjela zato što je većina programa socijalne potrošnje razmjerno slabo usmjerena, dok su bolje usmjereni socijalni programi rascjepkani i čine tek manji dio ukupnih rashoda za socijalnu potrošnju.

Ukratko, možemo ponoviti da su obilježja siromašnih u Hrvatskoj vrlo slična onima u drugim zemljama i ponajviše su određena obrazovanjem, brojem osoba koje ostvaruju dohodak i koje su zaposlene. Postoji nekoliko skupina pretežito siromašnih, a to su prije svih nezaposlene i neaktivne osobe. Dosadašnji gospodarski rast u Hrvatskoj općenito nije uspio stvoriti dovoljno ekonomskih mogućnosti za siromašne, a oni su i u lošijem položaju po iskorištavanju tih mogućnosti.

#### **4. Gospodarska politika, rast i siromaštvo**

Gotovo je nemoguće jednoznačno utvrditi što određuje ekonomski razvoj jer je to posljedica utjecaja brojnih čimbenika – sastavnica ili odrednica gospodarskog razvoja – koji međusobno utječu jedni na druge, a izostanak jednih može poništiti (ograničiti) pozitivne utjecaje postojećih na ostvarenje razvoja. Razvoj je vrlo teško ostvariti, a prilično je lako otežati ga ili onemogućiti, i u tome je bitna uloga države. Stoga se u ekonomskoj literaturi često razmatra odnos državne vlasti i značenja države za gospodarski razvoj, posebice u ublažavanju siromaštva. Suvremena teorija gospodarskog razvoja prošla je kroz tri stadija odnosa prema državi. U prvome se optimistički navodilo da je država dobronamjerni sveznajući vođa koji će brzo izvući nerazvijena društva iz zaostalosti. Drugi, vrlo pesimističan stadij obilježilo je vjerovanje da je država najveća zapreka razvoju i da djeluje samo u korist uskih interesnih skupina ili za dobro političara i birokracije (odnosno za vlastitu korist) umjesto za opće dobro. Treći je stadij utvrdio velike razlike u djelovanju države te ih je pokušao objasniti usmjeravajući pozornost na institucionalnu odrednicu “državne sposobnosti” koja podrazumijeva mogućnost države da odredi politiku neovisno o uskim interesima i da je učinkovito provede. Danas gotovo

više i ne postoje vjerovanja u dobronamjernu i sveznajuću državu, ali nitko ne sumnja da je potrebno spoznati što država treba činiti u ostvarivanju najvećega mogućeg društvenog blagostanja. Obično se državna intervencija u gospodarstvo opravdava tržišnim neuspjesima (poput *eksternalija* – vanjskih učinaka, nepostojanja tržišta, javnog dobra), prava građana na određena dobra ili usluge (kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita i sl.), paternalizam (vjerovanje da država može učiniti neke stvari bolje nego pojedinci – primjerice, organizirati obrazovanje, mirovinsko osiguranje, ograničenje upotrebe droga) i prava budućih naraštaja (uključujući brigu za očuvanje čovjekove okoline). Nadalje, značenje države bitno je za poboljšanje djelovanja tržišta i privatnog sektora izgradnjom i održavanjem infrastrukture, razvojem i poštovanjem zakonodavnog okvira koji omogućuje učinkovitu tržišnu utakmicu (prije svega ograničavanjem monopola), stvaranjem stabilnih makroekonomskih uvjeta, osiguranjem javne sigurnosti, a prema potrebi i pomaganjem pojedinih gospodarskih grana.

U ekonomskoj teoriji u posljednjih je desetak godina došlo do *novog suglasja o razvojnoj politici*, u kojoj se ističe nužnost uloge i značenja države u tim zadacima, samo se (znanstvena) koplja lome oko opravdanosti, potrebe i načina aktivnog državnog poticanja pojedinih gospodarskih grana. Na primjeru više zemalja jasni su neki uspješni elementi takve aktivne politike: pomaganje izvoza i poticanje razvoja marketinga, širenje informacija, tehnologije i *know-howu*. Pojavljuju se i posve oprečna mišljenja prema kojima državno planiranje i usmjeravanje svih pojedinaca u istom pravcu samo može povećati rizik odnosno država može napraviti veće pogreške nego tržište, državno planiranje može biti nefleksibilno. Država može biti u nemogućnosti da upravlja i provodi detaljne pojedinačne programe, a državni nadzor može spriječiti ili otežati privatnu inicijativu. Pojedine razine državne vlasti mogu biti loše usklađene pa se zbog nepostojanja tržišnih smjernica ostvaruju nezadovoljavajući učinci. Povlaštene i moćne skupine mogu zloupotrijebiti državno planiranje i upravljanje za osobnu korist i dr. Državno planiranje sadržava *strukturni* nedostatak: preambiciozno je, utemeljeno na neodgovarajućim makroekonomskim modelima ili podacima, zanemaruje bitne neekonomske čimbenike, ima institucionalnih slabosti (ponajviše u zapostavljanju komunikacije između planera, upravnih tijela i neposrednih izvršitelja), nije sklono novim idejama i nužnom riziku, a lako se pretvara u birokratski postupak koji gubi razloge postojanja itd.

Država možda ne može jamčiti gospodarski razvoj, ali sigurno može biti zapreka njegovu ostvarivanju. Nespremnost ili nesposobnost da se suzbije visoka inflacija, ne-realno određivanje deviznog tečaja, stalni proračunski deficit koji uvjetuje i nastajanje javnog duga, nesamostalna središnja banka koja ne nadzire poslovne banke nego one djeluju u skladu s političkim pritiscima i interesima, prilično sigurno onemogućuju rast i jamče zarobljenost u siromaštvu. Preveliko i nepotrebno miješanje države u gospodarstvo te selektivno pomaganje pojedinih gospodarskih subjekata također su dodatni čimbenici koji onemogućuju razvoj. Ograničavanje slobodne trgovine, preveliko birokratiziranje pri osnivanju i zatvaranju tvrtki te neodgovarajuće pružanje javnih usluga i/ili nepažljiva državna potrošnja dio su okruženja i uvjeta kojima država može otežati ili posve onemogućiti gospodarski razvoj.

Razmatrajući utjecaj državne potrošnje, Barro je (1998) zaključio da povećanje rashoda države ima značajan negativni utjecaj na BDP. Veći iznos neproizvodnih državnih rashoda (a time i veći porezi) nepovoljna su odrednica rasta. Posebno je zanimljivo značenje indeksa vladavine zakona koji obuhvaća kakvoću državne uprave, političku korupciju, vjerojatnost da država neće poštovati ugovore, rizik državne eksproprijacije i, općenito, poštovanje vladavine zakona. Time se utvrđuje privlačnost zemlje za strane ulagače s obzirom na učinkovitost provođenja zakona, poštovanje ugovora i stanje drugih utjecaja na sigurnost imovinskih prava. Na temelju regresijskog istraživanja o stanju u većem broju zemalja, Kaufmann (2004) navodi da povećanje transparentnosti donošenja javnih odluka, ograničavanje korupcije, sustav zakonodavstva i kakvoća institucija poštovanja zakona za standardnu devijaciju, omogućuju približno trostruko ili četverostruko povećanje porasta dohotka *po stanovniku* i odgovarajuće smanjenje siromaštva.

Kakva je zasad uloga države u Hrvatskoj? Ne može se reći da država u Hrvatskoj nije aktivna u poticanju gospodarskog razvoja, ali ona to najčešće čini putem državnih potpora ili sufinanciranjem zapošljavanja. U Hrvatskoj je još uvijek visoka razina subvencija, te su državne potpore u 2001. godini iznosile 5,25% BDP-a, dok su u EU činile 1,01% BDP-a (Kesner-Škreb, Pleše i Mikić, 2003). Znatna se sredstva izdvajaju i za aktivnu politiku zapošljavanja (Babić, 2003), ali se njihov učinak vrlo malo evaluira ili se pokazalo da sadržava znatan dio *mrtvog tereta*, odnosno da u programima financiranja zapošljavanja uvelike sudjeluju osobe koje bi se ionako zaposlile. Konačno, nisu zanimljiva ni sredstva koja se izdvajaju za odgoj i obrazovanje, te za istraživanje i razvoj. Bajo je (2003) jasno pokazao *netočnost teza* o nedovoljnoj financiranosti znanosti i visokog školstva. Ujedno, sustavu obrazovanja i istraživanja u Hrvatskoj uvelike nedostaju provjera kakvoće učinaka, odgovornost (*accountability*) ustanova i pozorno *ekonomiziranje* utrošenim sredstvima.

Što se može zaključiti o ulozi države u poticanju gospodarskog razvoja? Ublažavanje ekonomske nejednakosti, razvoj stabilnih i stručnih institucija koje pridonose političkoj stabilnosti te poštovanje vlasničkih prava i zakona prilično su sigurni preduvjeti gospodarskog razvoja i ublažavanja siromaštva. Barro (1998) vjeruje da vrlo visok neposredni utjecaj na gospodarski rast (i, slijedom toga, ublažavanje siromaštva) ima vladavina zakona, dok de Soto (2000) ističe važnost vlasničkih prava. Easterly (2002) podsjeća da se prosperitet ostvaruje onda kada sudionici u društvu imaju odgovarajuće poticaje. Pri ulaganju za budućnost – na primjer pri pokretanju vlastite male poduzetničke aktivnosti ili slanju djece u školu – ključno je to da ljudi vjeruju kako će imati koristi od današnjeg djelovanja. Ako su ti poticaji dobri i usmjereni na rast, ljudi će to prepoznati i povećat će svoje radne napore, štedljivost i posvećenost razvoju i boljitku. Ako pak nije tako, ljudi će biti rastrošni, neće težiti poboljšanju svojih znanja i sposobnosti, nego će svoje aktivnosti preusmjeriti na otimanje, prevare ili uzimanje od onih koji imaju ili za koje vjeruju da imaju više. Državni programi socijalne skrbi trebaju nagrađivati, a ne kažnjavati mogućnosti zarade, a porezni sustav treba biti što jednostavniji, predvidiv i sa što manje promjena. Najkraće rečeno, država treba biti ponajviše usmjerena na stvaranje mogućnosti da ljudi rade i zarade, a što manje bi se trebala baviti preraspodjelom postojećeg bogatstva u društvu. U ublažavanju siromaštva, ne samo u Hrvatskoj, ekonomski je razvoj prijeko potreban, ali ne i dovoljan preduvjet uspjeha. Gospodarski je

razvoj ipak presudan jer povećava mogućnosti zapošljavanja, a rad je baš onaj kapital o kojemu siromašni najviše ovise (Chu, 2003). Odgovarajućom ekonomskom i socijalnom politikom treba se osigurati da i siromašni imaju koristi od gospodarskog rasta i razvoja. Potrebno je prije svega osnažiti siromašne tako da oni imaju aktivnu ulogu u svom izlasku iz siromaštva. Osnaživanje podrazumijeva pravilan odnos prema siromašnima kao ključnoj odrednici i partnerima, treba im pomoći da steknu znanja, stručnosti i sposobnosti te poboljšati njihovu zapošljivost, odlučnost i motivaciju za izlazak iz siromaštva. Nitko nema toliko koristi od izlaska iz siromaštva kao oni sami.

## 5. Povećanje zaposlenosti

Očito postoji jaka povezanost siromaštva, obrazovanja, zapošljivosti i dugotrajne nezaposlenosti. Najbolja brana protiv siromaštva i socijalne isključenosti jesu rad i zapošljavanje. Ujedno, plaćeni rad izvan kuće omogućuje socijalnu integraciju i ostvarenje punopravnoga građanstva. Ljudi koji rade i zarađuju lakše se uključuju u druge društvene, političke i sportske aktivnosti. Posla ipak nema dovoljno za sve, djelomično i stoga što dio stanovništva ne raspolaže potrebnim znanjima i stručnostima koje poslodavci traže. Gotovo nije potrebno podsjećati da u većini slučajeva tržište rada nije savršeno, te da istodobno postoje nezaposlenost i nezadovoljena potražnja radnika. To znači da, pogotovo u zemljama poput Hrvatske, s visokom nezaposlenošću, postoji prostor za poboljšanje djelovanja tržišta rada približavanjem nezaposlenosti minimumu potražnje i ponude rada, čime se smanjuje otvorena nezaposlenost i broj nepopunjenih radnih mjesta. Istraživanjem nezaposlenosti diljem svijeta otkrivene su brojne moguće odrednice stanja i stopa nezaposlenosti. Među ostalim, ti čimbenici uključuju osiguranje za vrijeme nezaposlenosti, aktivnu politiku tržišta rada, konkurenciju na tržištu, sustave pregovaranja i utvrđivanja plaća, zakonodavno uređenje sigurnosti zaposlenja, radno vrijeme i dr. Poseban je problem dugotrajna nezaposlenost jer nakon neuspješnog traženja posla dugotrajno nezaposlene osobe stvarno gube mogućnost zapošljavanja. Djelomično zaboravljaju ono što su naučile tijekom obrazovanja, njihova znanja i sposobnosti zastarijevaju, a narušava im se povjerenje u vlastite mogućnosti te vjera u budućnost. Mladi se mogu početi baviti kriminalnim aktivnostima, a starije osobe prestaju tražiti posao i naizgled izlaze s tržišta rada.

Aktivnom politikom tržišta rada (APTR) mogu se preraspodijeliti mogućnosti zapošljavanja tako da manje ljudi postane dugotrajno nezaposleno i/ili da postanu korisnici/primatelji nekog oblika pomoći u sustavu socijalne skrbi. Kada su zadane ukupna zaposlenost i ukupna ponuda rada, to znači *rasporediti* teret nezaposlenosti na više ljudi (pretpostavljajući da kao rezultat političke intervencije nezaposlenošću nisu pogođeni isti ljudi u različitim vremenskim intervalima). Ekonomska teorija navodi da APTR gotovo nema neposrednog utjecaja na ukupnu zaposlenost, ali ako ona uspije u radnom uključivanju dugotrajno nezaposlenih i/ili korisnika/primatelja pomoći u sustavu socijalne skrbi, povećava se djelotvornost ponude rada. Stoga je uključivanje dugotrajno nezaposlenih ili sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti sigurno vrijedno pozornosti. Pogotovo je to važno ako se uspije povećati zapošljivost tih osoba, odnosno ako one postanu privlačnije za moguće poslodavce.

Iako ne postoje pouzdana istraživanja o posebnim hrvatskim uvjetima, međunarodna iskustva, podaci Ministarstava i Šučurova istraživanja upućuju na četiri moguća najvažnija uzroka dugotrajne nezaposlenosti za većinu ljudi.

- Niska razina zapošljivosti uzrokovana je slabim ili nedostatnim obrazovanjem i radnim iskustvom, a posljedica je nekonkurentnost tih ljudi na tržištu rada.
- Poslodavci su neskloni zapošljavanju dugotrajno nezaposlenih jer je dugotrajna nezaposlenost za njih pokazatelj nedostatka motivacije i drugih neželjenih osobnih obilježja.
- Pasivnost u traženju posla i neodlučnost u prihvaćanju raspoloživih (većinom slabo plaćenih) poslova; dugotrajno nezaposleni često krive druge za svoj nezavidan položaj, a sa sebe skidaju svaku odgovornost i krivnju u traženju i nalaženju posla. Ujedno, oni ne vide značajnije financijske koristi u prihvaćanju slabo plaćenih poslova, što nije uvijek točno.
- Nevoljnost nezaposlenih da promijene svoj sadašnji “način života” jer se boje promjena i u strahu su da će završiti u još gore položaju. Oni mogu biti siromašni, ali su njihovi životni uvjeti predviđivi i imaju nadzor nad njima, tj. njima mogu upravljati. U pojedinim slučajevima nezaposleni imaju dodatne izvore neprijavljenog dohotka (od rada u neslužbenom gospodarstvu ili na malim poljoprivrednim imanjima).

U izloženom popisu uzroka nezaposlenosti nije sadržan “agregatni nedostatak radnih mjesta”, odnosno premala potražnja radne snage. Naravno, bilo bi korisno i od pomoći nezaposlenima kad bi mogućnosti zapošljavanja bile veće. Ipak, postoje jasni međunarodni pokazatelji i hrvatska iskustva da nepopunjena radna mjesta (*kadrovski deficit*) mogu postojati i u uvjetima visoke razine dugotrajne nezaposlenosti. Nadalje, svaki poslovni ciklus stvara dodatnu dugotrajnu nezaposlenost, koja se ne uspije riješiti u sljedećem ciklusu. Kao rezultat toga donedavno je sve više rasla dugotrajna nezaposlenost, pogađala je gotovo polovicu svih nezaposlenih, pa je sve veći broj nezaposlenih ispao iz aktivne (zaposlene) radne snage i ponude rada. To utječe na učinkovitost tržišta rada, na materijalni položaj time pogođenih osoba i porast troškova socijalne skrbi.

Zadaća države je smanjiti priljev u dugotrajnu nezaposlenost i smanjiti broj već dugotrajno nezaposlenih, posebice pomaganjem dugotrajno nezaposlenima da izađu iz tog položaja. Problemi s kojima se susreću mnogi dugotrajno nezaposleni većinom su višedimenzionalni i često obuhvaćaju nisku razinu obrazovanja i motivacije. Hrvatska već ima aktivne i pasivne mjere pomoći nezaposlenima. Potrebno je potaknuti zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih, a odgovarajućim programima radne aktivnosti može se poboljšati i socijalna uključenost tih osoba. Ujedno, ne postoje vremenske ocjene stvarne učinkovitosti pojedinih mjera. To se može riješiti uvođenjem novih tehnika (studija praćenja – *tracking studies*) prikupljanja podataka o ostvarenim utjecajima. Posebno je bitno poboljšati razinu zapošljivosti tih osoba – posebice povećanjem njihova ljudskog kapitala, odnosno znanja, sposobnosti i stručnosti, te ih motivirati na zapošljavanje provo-

đenjem mjera koje omogućuju isplativost rada (v. Smjernicu 8. prijedloga Nacionalnoga akcijskog plana zapošljavanja Republike Hrvatske za 2004).

Ujedno, presudno je stvaranje povoljne poduzetničke i ulagačke klime, pri čemu se ističe važnost poboljšanja *governancea*, poticanje gospodarske otvorenosti, pogotovo prema izravnim stranim ulaganjima i vanjskotrgovinskoj razmjeni te stvaranje odgovarajuće organizacijske infrastrukture koja olakšava ulaganja. Poboljšanje ljudskog kapitala, bolja dostupnost raspoloživih javnih službi i zapošljavanje uvelike osiguravaju siromašnima socijalnu uključenost koja pak omogućuje potpuno sudjelovanje u društvu.

## 6. Poboljšanje ljudskog kapitala

Većina se istraživača slaže da je ljudski kapital bitna odrednica gospodarskog razvoja (povrat ulaganja u obrazovanje veći je od bilo kojeg drugog povrata), ali nije i jamstvo razvoja jer zemlja s najboljim ljudskim kapitalom ne mora postići i najbolje razvojne rezultate. Pritom je pojam ljudskog kapitala širi od samoga formalnog obrazovanja stanovništva i zaposlenih jer obuhvaća i sva znanja i vještine stečene neformalnim putem, čak u najširoj definiciji, te investicije u zdravlje. Stoga razina ljudskog kapitala ne mora biti jednaka prosječnoj razini formalnog obrazovanja, već pozornost treba pridati i zdravstvenom stanju stanovništva.

### 6.1. Obrazovanje, poboljšanje znanja i stručnosti

Obrazovanje je neusporedivo najvažnija odrednica zapošljivosti – i u Hrvatskoj obrazovanije osobe lakše i brže nalaze posao, a ono nesumnjivo, ne samo siromašnima, donosi popratne netržišne učinke (npr. lakši pristup informacijama, veću brigu o vlastitom zdravlju i aktivnije sudjelovanje u društvenom životu, čime se potiče odgovorno demokratsko ponašanje građana, izbor demokratske vlasti i ostvarivanje vladavine prava). Nesudjelovanje u obrazovanju posebno je opasno za djecu siromašnih osoba. Prema istraživanjima Svjetske banke (World Bank, 2001), djeca siromašnih u Hrvatskoj imaju znatno veću vjerojatnost ranijeg ispadanja iz obrazovnog sustava, čime su smanjene njihove mogućnosti zapošljavanja i pojačana opasnost od ostajanja u siromaštvu, tako da se siromaštvo sadašnjih naraštaja lako može prenijeti na njihove nasljednike, zatvarajući *začarani ukleti krug* siromaštva. Znatno broj mladih u Hrvatskoj *ispadne* iz srednjega i visokog obrazovanja. To je, među ostalim, uzrokovano opasnim nedostatkom škole *druge prilike (šanse)*, namijenjenih mladima koji su ispali iz obrazovanja ili im neposredno prijeti ispadanje, odnosno koji su pogođeni strukturalnim promjenama u srednjem i višem obrazovanju. Visoka stopa ispadanja utječe na porast troškova po polazniku obrazovnog programa. Potrebno je stoga smanjiti stopu ispadanja iz obrazovnog procesa, te poboljšati sustav stručne izobrazbe.

Sustavna prevencija i nastojanje da mladi ljudi ne ispadnu iz obrazovnog procesa može se ostvariti optimalnom *fleksibilizacijom i prohodnošću* obrazovanja. Fleksibilizacija podrazumijeva prilagodljivost sustava obrazovanja potrebama sudionika, društva i tržišta. Fleksibilnost obrazovanja može se postići recertifikacijom postojeće osposobljenosti pojedinca i priznavanjem rezultata neformalnog obrazovanja i samoobrazovanja,



odnosno uvođenjem sustava priznavanja neformalno i informalno stečenih kvalifikacija (uvođenjem osobnih iskaznica o stečenim sposobnostima). *Prohodnost podrazumijeva izbjegavanje slijepih ulica* – onih obrazovnih putova (tipova programa) iz kojih nije moguće prijeći u viši stupanj obrazovanja ili program druge vrste istoga stupnja obrazovanja. *Slijepo ulice* smanjuju dostupnost (demokratskičnost) obrazovanja i iskorištenost ljudskih potencijala. *Prohodnost* se postiže uspostavljanjem dovoljnog broja vertikalnih i horizontalnih prolaza između različitih smjerova sustava, čime se smanjuje njegova selektivnost, a izbjegava uprosječivanje učeničkih postignuća. Za prohodnost sustava osobito su važne veze i mogućnost prijelaza iz općeobrazovnoga i strukovnog obrazovanja na razinu višega srednjeg obrazovanja, višega srednjeg strukovnog obrazovanja i visokog obrazovanja kako bi se omogućilo nastavljanje visokog obrazovanja, te nesveučilišnoga i sveučilišnoga visokog obrazovanja radi lakšeg prelaženja iz jednog tipa visokog obrazovanja u drugi.

Radi ublažavanja poteškoća ispadanja iz obrazovnog sustava i preveniranja nezaposljivosti i siromaštva, potrebno je osnovati službe i savjetodavce za zapošljavanje mladih koji ispadaju iz obrazovanja te im osigurati stalno osposobljavanje. Oni trebaju pomoći mladima koji su ispali iz obrazovanja da uđu na tržište rada. U rješavanju složenih problema zapošljavanja mladih koji nisu završili obrazovni proces potrebna je uska suradnja raznovrsnih državnih institucija, privatnih i neprofitnih organizacija koje su uključene u problematiku zaposlenosti i zapošljavanja.

S obzirom na obrazovanje i zapošljavanje mladih, mjere koje potiču povrat u sustav obrazovanja i sudjelovanje, posebno, u srednjem i visokom obrazovanju mogu pridonijeti povećanju zaposljivosti, smanjivanju nezaposlenosti, sprječavanju (ili ublažavanju) dugotrajne nezaposlenosti i socijalne isključenosti. U svim članicama EU i u razvijenim europskim zemljama u posljednjih 25 godina uglavnom je povećano sudjelovanje u obrazovanju, ali su razlike između pojedinih zemalja, područja određene zemlje i pojedinih socijalno-ekonomskih i etničkih skupina velike. Primjerice, u Norveškoj gotovo cijela populacija mladih završava srednje obrazovanje, od čega 60% pohađa strukovno obrazovanje i osposobljavanje, dok u Španjolskoj samo 68% mladih završava srednju školu, od čega približno 23% strukovno obrazovanje i osposobljavanje (OECD, 1996). Iako se stanje i uzroci nezaposlenosti u Hrvatskoj znatno razlikuju od onoga u EU, ipak su stope nezaposlenosti osjetno više među osobama niže obrazovne razine. Stoga se procjenjuje da bi Hrvatska, poput Francuske i Finske, imala znatne koristi od motiviranja mladih nezaposlenih za daljnje obrazovanje te, poput Španjolske i Italije, od motiviranja za povećanje mogućnosti i programa strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, te većeg sudjelovanja mladih u njemu. Time se uvelike olakšava njihova zaposljivost, što je najvažnija odrednica izbjegavanja upadanja u siromaštvo i poticaj za izlazak iz njega.

U nedostatku domaćih istraživanja i podataka, a na temelju spoznaja iz više zemalja (Wolf, 2002), s velikom sigurnošću možemo procijeniti da obrazovni sustav zapravo pojačava postojeće socijalne razlike, jer se njime siromašni slabo okoriste, među ostalim i/ili stoga što djeca bogatih pohađaju bolje i kvalitetnije škole koje im pružaju povoljnije mogućnosti daljnjeg obrazovanja, zapošljavanja i profesionalnog napredovanja. U većini tranzicijskih zemalja postojeći su sustavi obrazovanja skupi i neučinkoviti,

učenici i studenti uče količinski više od mladih u razvijenim zemljama i dobivaju veći broj informacija, ali su znatno lošiji u njihovoj primjeni te u sluzenju znanjima i sposobnostima u nepredviđenim uvjetima. Stoga u obrazovanju težište treba staviti na aktivan odnos i unapređenje unutrašnje učinkovitosti sustava, te na poboljšanje i osuvremenjivanje nastavnih metoda.

Bez sumnje, mnogi dugotrajno nezaposleni pretežito su niske obrazovne razine i/ili imaju znanja i stručnosti koja nisu tražena na tržištu rada. Može se pretpostaviti da te osobe imaju nisku razinu pismenosti i matematičkih znanja, a neki uopće nemaju formalno obrazovanje. Postoje mnogi pokazatelji i izvještaji kako su poticaji slabije plaćenih radnika za nalaženje zaposlenja i napuštanje sustava zapošljavanja ili socijalne skrbi nedovoljni. Poslodavci se žale na nemogućnost pronalaska radnika, čak i u područjima visoke nezaposlenosti. Dugotrajno nezaposleni su, pak, u nepovoljnom položaju zbog gubitka znanja i sposobnosti tijekom čekanja posla, kao i negativnog odnosa poslodavaca prema njihovu zapošljavanju. Stoga se moraju uložiti značajni naponi u poboljšanje osnovnih znanja i stručnosti dugotrajno nezaposlenih, te razviti novi pristup i programi koji bi podrazumijevali stjecanje radnog iskustva i programe.

Osim na poboljšanje formalnog obrazovanja, pozornost treba usmjeriti na ublažavanje velike *funkcionalne nepismenosti* i podizanje *praga minimalnih sposobnosti*. Posljedice funkcionalne nepismenosti jesu dugotrajna nezaposlenost i vrlo smanjena zapošljivost. Čak i u Švedskoj – zemlji s najvećim postotkom pismenog stanovništva – procjenjuje se da oko 8% odraslog stanovništva ima ozbiljne probleme s čitanjem i razumijevanjem teksta. U drugim zemljama taj udio iznosi i do 25%, tako da je znatan dio odraslog stanovništva u nemogućnosti razumjeti informacije u brošurama ili uputama za strojeve na radnome mjestu (UNESCO, 2000). Prag minimalnih sposobnosti zahtijeva određeni opseg znanja bez kojega nije moguće opstati na tržištu rada. Pod tim se uobičajeno misli na minimum znanja rada na računalu te na nužna znanja stranih jezika, ali pojam također uključuje i osobne sposobnosti i mogućnosti suradnje, timskog rada, usluživanja korisnika, spremnosti na učenje i motivaciju.

## 6.2. *Poboljšanje zdravstvenog stanja*

Kao dio ljudskog kapitala, osim neobrazovanosti ili neodgovarajuće obrazovanosti, bitna je odrednica siromaštva zdravstveno stanje pojedinca i njegove obitelji. Ugroženo zdravlje i ograničena radna sposobnost te ozbiljnija bolest u obitelji ugrožavaju mogućnost zapošljavanja, profesionalnog napredovanja i izlaska iz siromaštva. Nadalje, u takvim se uvjetima na zdravlje neizbježno troše ionako ograničena raspoloživa sredstva. Hrvatska troši značajna financijska sredstva za zdravlje, te je u 2001. godini udio tih ukupnih izdataka u BDP-u bio 9%, dok je u EU iznosio 8,9%, a u Sloveniji 8,2%. Iznad prosjeka EU bio je i udio javnih izdataka za zdravlje u ukupnim izdacima za zdravlje koji je u Hrvatskoj iznosio 81,8%, u usporedbi sa 74,9% u EU i u Sloveniji. Velik iznos sredstava za zdravstvo nije nužno jamstvo učinkovitosti i dostupnosti potrebne zaštite. Tako se prema istraživanju Svjetske zdravstvene organizacije zemlja koja najviše izdvaja za zdravstvo – SAD (gotovo 4.500 dolara godišnje po stanovniku krajem prošlog de-

setljeća) – nikako ne može smatrati pozitivnim primjerom jer velik dio stanovništva nije zdravstveno osiguran i/ili ima vrlo nekvalitetnu zdravstvenu zaštitu.

U Hrvatskoj je pružanje zdravstvenih usluga izrazito koncentrirano u većim gradovima, pogotovo u Zagrebu, dok su pojedina područja imala kadrovski i materijalno slabo ekipirane zdravstvene ustanove. Ipak, uobičajeni pokazatelji razvijenosti zdravstvene zaštite za Hrvatsku (poput smrtnosti dojenčadi, postotka cijepljenog stanovništva) bliži su razvijenim europskim državama nego tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe. Najveći se problem hrvatskog zdravlja ogleda u težoj i nejednako dostupnosti zdravstvene zaštite, što zbog proširenog trenda neformalnog plaćanja ili korištenja privatnih zdravstvenih usluga najvjerojatnije najviše pogađa siromašne skupine stanovništva. O tome u Hrvatskoj nema pouzdanih istraživanja, ali se takav zaključak lako može izvesti na osnovi analize hrvatskoga zdravstvenog sustava te svjetskih iskustava koja jasno ocrtavaju probleme teže dostupnosti kvalitetne zdravstvene zaštite siromašnijim grupama stanovništva, te upućuju na postojanje niza bolesti vezanih uz rizično ponašanje među donjim društvenim slojevima (posebice nekvalitetna prehrana, pušenje, alkoholizam, zlouporaba droga, prekomjerna težina, nedovoljna tjelesna aktivnost i sl.). U Hrvatskoj je velik zdravstveni problem stanovništva – posebice siromašnoga – i općenita nebriga o vlastitom zdravlju.

Neučinkovito pružanje zdravstvenih usluga, povećani troškovi i izdvajanja za zdravstvo, te nezadovoljstvo korisnika kakvoćom, dostupnošću i brzinom pružanja zdravstvenih usluga uvjetovali su potrebu za promjenama. Hrvatska već niz godina provodi promjene zdravstvenog sustava. Posljednja reforma započela je 2000. godine preustrojem zdravstvenog sustava kojom se nastojao poboljšati zdravstveni položaj stanovništva, povećati financijska održivost zdravstvenog sustava, privatizirati dio zdravstvenih kapaciteta, osnažiti primarnu zdravstvenu zaštitu i zdravstveni sustav u cjelini, te smanjiti znatne razlike i razlike u dostupnosti zdravstvenih usluga. Reforma obuhvaća predviđeno jačanje institucionalnih kapaciteta unutar zdravstvenog sustava, provedbu pilot-programa pružanja zdravstvenih usluga te poboljšanje, razvoj i integriranje zdravstvenoga informatičkog sustava.

Već se sada u sustavu nastoji ostvariti bolja integracija lokalnih tijela uprave i samouprave te zdravstvenih ustanova. Naglasak je na boljem prostornom usklađivanju i planiranju znanstvenih kapaciteta te na uklanjanju postojećih preklapanja i/ili nepotrebnih postupaka u pružanju usluga. Organizacijskim se promjenama nastoje utvrditi klinički prioriteti kako bi se smanjile sadašnje predugačke liste čekanja. Težište je na primjeni analize troškova i koristi (*cost-benefit*) te na jačanju veza bolnice s primarnom i sekundarnom zdravstvenom zaštitom. Boljom organizacijom i povezivanjem triju razina zdravstvene zaštite trebala bi se postići veća oslonjenost na primarnu zdravstvenu zaštitu te smanjiti korištenje specijalističkih i bolničkih usluga. Aktivnosti reforme grupirane su u tri skupine: u pružanje usluga uključivanjem primarne zdravstvene zaštite, u kupnju opreme i razvoj informatičke tehnologije. Veze s lokalnom zajednicom ostvaruju se većim i boljim pružanjem zdravstvenih usluga u pacijentovoj kući, poboljšanjem postupka pravodobnog otpuštanja pacijenata iz bolnice i većim uključivanjem liječnika opće prakse u poslijebolnički oporavak pacijenata. Također se ispituju mogućnosti dnevnog smještaja u bolnicama radi obrade većeg broja pacijenata.

Hrvatska je počela razvijati svoj model sustava zdravstvene zaštite koji se sastoji od privatnoga i javnog pružanja usluga, te *miješanog* privatnog i javnog osiguranja i financiranja. Za potpuni završetak tog postupka trebat će najmanje desetljeće, u kojem bi se vremenu trebale spoznati njegove prednosti i učinci. U budućnosti bi trebalo osnažiti obiteljske liječnike i osposobiti liječnike u primarnoj praksi. U sustavu njege trebalo bi povećati broj medicinskih sestara, te osuvremeniti njihova znanja i sposobnosti. Liječnici i osoblje u primarnoj praksi na mjestu su prvog susreta s pacijentima i najvažnija odrednica ukupnog dojma stanovništva o kakvoći zdravstvenih usluga. Potrebno je što prije osnažiti menadžerska znanja u zdravstvu te početi sustavno osposobljavati novi naraštaj upravljačkog osoblja zdravstvenih ustanova. Važno je naći način privlačenja medicinskog osoblja za zapošljavanje u slabije razvijenim i siromašnijim područjima zemlje. Potrebno je osigurati dugotrajnu financijsku održivost zdravstvenog sustava u cjelini. Konačno, nužno je jasnije i preciznije definirati, te stalno usklađivati i osuvremenjivati minimalne financijske standarde u zdravstvenoj zaštiti, te poboljšati usklađenost ovlasti i odgovornosti nositelja funkcija vlasništva zdravstvenih objekata (većinom tijela lokalne vlasti) i financiranja (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje).

## 7. Sustav socijalne skrbi

Znanstvena i politička koplja u svijetu uvelike se lome oko učinkovitosti programa socijalne skrbi jer se često navodi da *socijalna skrb, poput mnogih drugih izraza plemenitih namjera, sadržava klicu kvarenja*. Često se – tek djelomično utemeljeno – navodi da izdašne i dugotrajne naknade za vrijeme nezaposlenosti ili velika prava u sustavu socijalne skrbi (što u Hrvatskoj nije slučaj) mogu potaknuti nezaposlene i siromašne na dulje i izbirljivije traženje novog zaposlenja, kao i na smanjenje radnih napora i povlačenje iz zaposlenosti. Formalno veliko izdvajanje sredstava za socijalne potrebe nije i jamstvo njihova djelotvornog usmjeravanja i korištenja. Učinkovitost programa socijalne skrbi pogotovo je loša u zemljama u tranziciji, u kojima se (mala raspoloživa) sredstva uglavnom nedovoljno dobro usmjeravaju na najugroženije društvene skupine. Ujedno, neki programi, na prvi pogled skupi ili rastrošni, možda stvarno uspješno pomažu siromašnima, dok neki drugi – jeftiniji i manje izdašni – zapravo uopće nemaju učinka (ili je on vrlo slab) na smanjivanje i/ili ublažavanje siromaštva pa je stoga potrebno stalno pratiti i znanstveno izučavati provođenje pojedinih programa.

Ne može se ipak vjerovati da će tržište samo po sebi omogućiti društveno blagostanje i pravednost. Država mora biti odlučna u smanjivanju siromaštva i nejednakosti, a da bi to ostvarila, treba imati transparentan i pravedan sustav socijalne zaštite koji se temelji na uključenosti svih građana i nepostojanju diskriminacije. Potrebno je osnažiti socijalnu sigurnosnu mrežu boljim usmjeravanjem i praćenjem programa socijalne skrbi, jačanjem nevladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga, decentralizacijom nekih socijalnih usluga, preciznijim usmjeravanjem socijalne pomoći te boljim utvrđivanjem politike zapošljavanja. Najvažniji cilj socijalne politike mora biti omogućivanje ljudima novog zapošljavanja ili povratak u svijet rada. Sustav socijalne skrbi treba preusmjeriti od pružanja novčane i naturalne pomoći na pomoć u stjecanju i poboljšanju znanja, stručnosti, sposobnosti te zdravstvenog stanja i motiviranosti. Za većinu ljudi ovisnost

o državnoj pomoći nije zadovoljavajuća alternativa zapošljavanju ni u smislu psihičkog zadovoljstva ni u smislu materijalnog blagostanja. Poželjno je, gdje god je moguće, naći zaposlenje u službenom gospodarstvu. Takvi su poslovi ne samo općenito sigurniji, već nude i veće mogućnosti osposobljavanja i stjecanja znanja i vještina. Time će se povećati osnovica za poreze i doprinose te u određenoj mjeri omogućiti smanjivanje posrednih troškova rada. Pojačanu pozornost potrebno je usmjeriti na poboljšanje položaja i mogućnosti zapošljavanja osoba iz *čvrste jezgre siromaštva*, kojima je pomoć najpotrebnija.

Na temelju iskustava mnogih zemalja (World Bank, 2004) posve je jasno da je za ublažavanje siromaštva potrebna uska suradnja javnog i privatnog sektora jer nijedan od njih sam za sebe ne može to učiniti djelotvorno i u potpunosti. Važna je jasna podjela ovlasti i odgovornosti ustanova te poboljšanje sustava izvještavanja, nadziranja i poticanja. U uspješnosti provođenja programa nužna je jaka nacionalna odlučnost i voljnost, ostvarivanje širokog konsenzusa, pri čemu treba biti jasno da je to proces koji ne završava u kratkom roku nego je to dug i zavojit put koji zahtijeva upornost i strpljivost sudionika.

Za poboljšanje informiranosti javnosti i bolji pristup socijalnim programima potrebne su dvije vrste aktivnosti. Prvo, u potpori reformi cjelokupnog sustava socijalne skrbi i osiguranja Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi treba javnosti i svim razinama vlasti osiguravati pristup informacijama o socijalnim pravima, programima i politikama. Građani i mogući korisnici trebaju imati jasne informacije o postojećim socijalnim programima sustava socijalne skrbi koji se nude preko centara za socijalnu skrb na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Dostupnost informacija trebala bi se ostvariti putem različitih medija, s tim da se u njima jasno mora znati koja je vrsta programa dostupna u pojedinom centru za socijalnu skrb.

Znatno smanjivanje siromaštva u Hrvatskoj može se ostvariti pozornim preusmjerenjem rashoda i poboljšanjem koordinacije među postojećim socijalnim programima. Vlada je razmotrila mjere i posljedice za javne rashode te je 2002. godine usvojila Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (Vlada RH, 2002). Ključne su pretpostavke: a) usvojiti model sveobuhvatne uloge nevladinih organizacija u pružanju usluga siromašnima podugovaranjem i b) osigurati usku suradnju između sustava programa socijalne pomoći, obrazovanja i službe za zapošljavanje kako bi se poboljšale mogućnosti vraćanja siromašnih i nezaposlenih u svijet rada. Poticaji u tom području trebali bi tijekom vremena poboljšati učinkovitost rashoda za socijalne namjene. Za ostvarivanje učinkovitije dodjele sredstava presudni su mehanizmi slobodnog tržišta, ali i mehanizmi što se odnose na socijalnu pravednost. Reforme za izgradnju naprednoga i održivoga tržišnoga gospodarstva uspjeh će samo ako prate i uspješna ulaganja u ljude.

Prikupljanje pokazatelja o siromaštvu i provođenje odgovarajućih analiza siromaštva nužno je radi stjecanja sveobuhvatnoga i detaljnog uvida u socijalno stanje. Jedan od ciljeva treba biti utvrđivanje službene granice siromaštva i stope siromaštva. Nepri-strane analize siromaštva trebale bi pomoći tome da pitanja siromaštva dobiju odgovarajuće mjesto na listi političkih prioriteta na nacionalnoj i lokalnoj razini. Pokazatelji siromaštva mogu biti dobra osnovica za utvrđivanje i oblikovanje različitih mjera socijalne politike. Jedna od svrha tih pokazatelja jest i praćenje učinaka socijalnog programa.

Mnogo je već učinjeno, ali i dalje treba poboljšavati kakvoću, opseg i učestalost statistike koja obuhvaća sustav socijalne skrbi te poticati istraživanja o siromaštvu, ekonomskoj nejednakosti i socijalnoj isključenosti. Informacije i istraživanja o tome nužni su za socijalno planiranje te za određivanje odgovarajuće politike. Ako je cilj državne politike da socijalne sigurnosne mreže budu dostupne siromašnima, potrebno je prikupiti spoznaje o tome tko su siromašni, gdje oni žive te koliki dio pomoći stiže do ciljane skupine. U većini slučajeva zemlje (pogotovo tranzicijske) troše značajna sredstva na socijalne sigurnosne mreže, ali ne prikupljaju podatke i ne prate dovoljno tko prima pomoć, te kolika je korist od nje. Te bi informacije trebale biti dostupne istraživačkoj zajednici i javnosti. Ta bi dva koraka povećala odgovornost državne vlasti na svim razinama prema izbornom tijelu, a birači bi dobili više informacija o državnoj politici, što bi također poboljšalo kakvoću javne rasprave i povećalo sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka. To bi možda pridonijelo i jasnijem utvrđivanju ciljeva države u suzbijanju siromaštva, boljem ciljanju u provođenju mjera i aktivnijem sudjelovanju tijela i pojedinaca na različitim razinama vlasti.

## 8. Korupcija i siromaštvo

Prema više istraživanja (Rose-Ackerman, 1999; Transparency International, 2003; OECD, 2003) nedvojbeno je dokazano da zemlje s rasprostranjenom korupcijom gotovo sigurno ostvaruju slabiji gospodarski rast i usporeno povećanje BDP-a po stanovniku. Korupcija je najvažnija kočnica za izlazak iz začaranog kruga siromaštva, ekonomske nejednakosti, neobrazovanosti i neučinkovitih ulaganja. Korumpirane zemlje najčešće slabo ili uopće ne iskorištavaju svoje raspoložive ljudske i materijalne resurse. Korupcija je velika prijetnja neposrednim stranim ulaganjima, a ujedno pridonosi političkoj nestabilnosti i velikom nepovjerenju u državne institucije i tijela vlasti. Korupcija ugrožava javne prihode te narušava postojeće povjerenje ili onemogućuje njegov nastanak. Korupcijsko djelovanje preusmjerava sredstva svih građana u ruke odabrane uske elite i većinom od siromašnih ka bogatima. Nedostatak novca narušava kakvoću ili onemogućuje pružanje javnih usluga te znači višu stopu smrtnosti dojenčadi i djece, lošiju prehranu djece i veći postotak djece koja ne završavaju školu.

Nejasni i često mijenjani zakoni što javnim službenicima pružaju znatnu mogućnost diskrecijskog prava sigurno su plodno tlo za nastajanje i širenje korupcije kojom se u poslovanje unosi nesigurnost, potiču suboptimalne odluke i onemogućuje ili barem otežava ostvarivanje gospodarskog razvoja i ublažava siromaštvo. Rasprostranjena korupcija, povezanost državne vlasti i organiziranog kriminala pogotovo su opasni u zemljama u tranziciji, gdje su u privatizaciji ulog velika sredstva stvorena radom mnogih prijašnjih naraštaja. Ako se putem korupcije kriminalne djelatnosti i politička vlast tijesno povežu, gotovo ih je nemoguće razdvojiti. Stoga su mnoge tranzicijske zemlje zarobljene u *magičnom krugu* korupcije i organiziranog kriminala jer su za suzbijanje korupcije najmanje zainteresirani najviši predstavnici vlasti, a obični su građani gotovo nemoćni.

Općenito se vjeruje da je povećani ekonomski nadzor što ga provode državne vlasti glavni uzrok jačanju korupcije. Teorija javnog izbora i škola zahtijevanja mita (*rent seeking*) navode da država nije ništa drugo nego golem stroj preraspodjele postojećeg

dohotka koji ništa pozitivno ne čini za rast i razvoj, zaboravljajući da ona ipak nije “neutralna” i da može mnogo učiniti u poštovanju vlasničkih prava, smanjivanju transakcijskih troškova i sl. Državni programi, možda dobronamjerni u svojoj početnoj zamisli, ako realno ne uzmu u obzir postojeće odnose i snage u društvu, mogu ostvariti ne samo slabe, već i negativne učinke (odnosno kredite i povlastice namijenjene siromašnima mogu dobiti bogati i sl., kao što je bilo u programu financiranja i pomoći razvoju zaoštalog sela i poljoprivrede u Indiji). Državna politika treba poticati, a ne ograničavati, a problem očito nije u *previše* državnog djelovanja nego u tome da država *prečesto radi* pogrešne stvari.

Što se može učiniti u ograničavanju korupcije? Potrebno je dosljedno i hrabro provoditi strukturne reforme jer tranzicijske zemlje koje su uspješno provodile strukturne reforme i decentralizaciju uspjele su ograničiti korupciju. Nadalje, važno se zalagati za stručno i samostalno sudstvo, poticati usvajanje jasnih i trajnih zakona, utvrditi nadležnost i odgovornost državnih tijela i smanjiti diskrecijsko pravo javnih službenika. Potrebno je sustavno ojačati poštovanje zakona, ostvariti bolju koordinaciju nadležnih tijela. Državna tijela i najviši državni čelnici moraju biti uzor svojim ponašanjem. Konačno, možda i najvažnije, potrebno je izgraditi društvenu svijest odnosno senzibilizirati domaću javnost na postojanje problema. Tome bi pridonijela kvalitetna medijska kampanja, pri čemu je presudno poticati stručno, samostalno i ustrajno novinarstvo. Sve to sigurno nije laka ni jednostavna zadaća, ali se ona ipak može ostvariti, što su pokazala iskustva više zemalja. Neke su od njih siromašnije ili slabije razvijene od Hrvatske.

## 9. Decentralizacija izvora i usluga

Uspješno smanjivanje siromaštva izravno je povezano s dosljednim povećanjem decentralizacije izvora i usluga, čime bi se mogla poboljšati kakvoća pruženih usluga uz minimalne administrativne troškove i ukupne rashode. Decentralizaciju ne treba promatrati kao glavni cilj reforme već više kao sredstvo za poboljšanje pružanja lokalnih usluga. Struktura odnosa državnih tijela vlasti na različitim razinama utječe na djelotvornost i pravednost u pružanju usluga, socijalnu sigurnosnu mrežu i programe ublažavanja siromaštva. Hrvatska je već poduzela prve korake u postupku decentralizacije. Nadalje, praktični problem s neuspjesima središnje vlasti jest da zbog lošeg djelovanja na lokalnoj razini svatko tko može nastoji izbjeći javne usluge. Umjesto pohađanja javne škole ili odlaska u javnu bolnicu, građani za svoju djecu traže privatne škole, koriste se privatnim zdravstvenim uslugama te čak i privatnim zaštitarskim tvrtkama. To ne samo slabi ulogu države, nego je ostavlja s najslabijim dijelom stanovništva koji i najviše treba pomoć. To povećava opterećenje javnih usluga i često negativno utječe na njihovu kakvoću.

Mnoge zemlje svijeta sve veću pozornost posvećuju decentralizaciji odnosno prenošenju ovlasti za donošenje odluka na niže razine vlasti. Učinkovita decentralizacija zahtijeva i pretpostavlja veći niz preduvjeta koje treba ispuniti prije i tijekom decentralizacije. Temeljno je pitanje: zašto decentralizacija? Dok se u različitim situacijama mogu pojavljivati različiti razlozi, u tranzicijskim zemljama, čini se, postoje tri ključna imperativa koji uvjetuju decentralizaciju: politički imperativ, ekonomski imperativ i imperativ pružanja usluga. Ti se čimbenici međusobno preklapaju i dopunjuju, tako da ih ne

bi trebalo razmatrati odvojeno. Temeljna je pretpostavka da je lokalna vlast (vjerojatno) bliža građanima, bolje poznaje njihove potrebe i/ili zahtjeve i stoga može bolje i učinkovitije pružiti usluge nego što to može učiniti središnja državna vlast. Potvrda te opće ideje jest niz pretpostavki koje se odnose na odgovornost lokalne vlasti, obujam i raspon tijekom informacija te mobilnost pojedinaca. Nadalje, uvelike je – i u Hrvatskoj – spoznata potreba da se smanji uloga države u ekonomiji i gospodarskom razvoju u cjelini, a posebice u socijalnoj skrbi. Shvaća se nemogućnost proračuna središnje države da financira sve rashode u socijalnoj skrbi, obrazovanju, zdravstvu i dr. Sa stajališta pružanja usluga, decentralizacija dopušta i omogućuje regionalnim i lokalnim vlastima određivanje vrste i obilježja socijalnih usluga koje najbolje odgovaraju lokalnim potrebama na svim razinama.

Osim izravnog utjecaja na smanjivanje siromaštva i bolje pružanje usluga, ne smiju se zanemariti popratni učinci decentralizacije, koji također posredno utječu na socijalnu sliku društva. Više istraživanja diljem svijeta (von Braun i Grote, 2000; Bird i Smart, 2001; Ebel i Yilmaz, 2001) pokazalo je da su fiskalna i organizacijska decentralizacija prilično uspješna brana protiv korupcije, omogućuju veću pravednost i dostupnost u pružanju usluga, znači pozornije i štedljivije trošenje javnih prihoda te potiču gospodarski rast. Decentralizacijom se potiče veća aktivnost građana u političkom životu i njihovo veće sudjelovanje te poboljšava transparentnost donošenja odluka i odgovornost državnih tijela i nositelja vlasti. Istina, ima i mogućih negativnih učinaka, poput mogućeg povećanja troškova zbog *dupliranja* kapaciteta i pogoršanja kvalitete pružanja javnih usluga te narušavanja odgovornosti i transparentnosti – što se najčešće zbiva kada nisu jasno utvrđene nadležnosti ili se preklapaju nadležnosti različitih razina vlasti. U dosta tranzicijskih zemalja lokalne vlasti uglavnom imaju relativno velik stupanj samostalnosti, ali i ograničene mogućnosti za financiranje svojih aktivnosti, kao na primjer u Češkoj Republici, gdje veliku slobodu imaju samo na rashodnoj strani, a gotovo nikakvu na prihodnoj (Hogye, 2000). Često lokalna tijela vlasti nisu u stanju i/ili nisu osposobljena stručno, učinkovito ni pravodobno pružati odgovarajuće usluge. Vrlo mala tijela lokalne vlasti izložena su mogućoj opasnosti da pružanje usluga postane fragmentirano i neučinkovito, odnosno ne raspolažu sposobnostima da upravljaju svim zadacima koje su im povjerene.

Što je ključni preduvjet uspješne fiskalne i organizacijske decentralizacije? Presudno je da država poštuje jednom dogovoreni pristup alokaciji sredstava te da izbjegava *ad hoc* mehanizme pružanja dodatnih sredstava koji podrivaju sustav. Preduvjet za predvidivost i stabilnost jest *transparentnost sustava*. Mora biti posve jasno kako i zašto pojedine jurisdikcije dobivaju sredstva. Ako je država ozbiljna u vezi s poboljšanjem pružanja usluga decentralizacijom socijalne skrbi i ublažavanjem siromaštva, ona mora spojiti usluge koje se pružaju na regionalnoj i lokalnoj razini s izvorima potrebnih sredstava.

Zaključno o fiskalnoj i organizacijskoj decentralizaciji možemo istaknuti da ona *može*, ali i *ne mora*, biti jamstvo ublažavanja siromaštva i boljeg pružanja pomoći siromašnima. Lokalne vlasti možda bolje znaju kako djelovati da se uspješnije zadovolje potrebe njihovih građana, ali ako nije ostvarena jasna podjela nadležnosti i odgovornosti, poticaji u primjeni učinkovitog postupka donošenja usluga i mobilizacija financijskih iz-



vora i koordinacija, vjerojatnost da će lokalne vlasti uspjeti ostvariti bolje pružanje usluga i učinkovitije pomoći siromašnima malena je.

## 10. Izgradnja i osnaživanje ustanova

Kakvoća ekonomskih institucija usko je povezana s kvalitetom političkih institucija, političkom reformom i razinom demokratizacije društva. Slobodna politička utakmica, slobodna sredstva javnog priopćavanja, mreža građanskih udruga i učinkovita zaštita građanskih prava općenito imaju veliko značenje u jačanju ekonomskih institucija i ograničavanju društveno nepoželjnih i štetnih pojava poput korupcije i samovolje. Potrebno je razviti poticajni i odgovarajući zakonski okvir koji olakšava promjene te izgraditi (ili potaknuti) spremnost nositelja aktivnosti – ustanova i pojedinaca – da se stalno prilagođavaju promijenjenim uvjetima, da su inovativni i da iskorištavaju postojeća vlastita i tuđa pozitivna i korisna iskustva.

U poboljšanju položaja siromašnih osoba pogotovo je važno uklanjanje bezrazložnih administrativnih ograničenja i jasno utvrđivanje diskrecijskih mogućnosti javnih službenika koje, ako je posve proizvoljno, stvara velik prostor za iznuđivanje mita i zahijevanje rente. U jačanju poduzetništva siromašnih osoba potrebno je daljnje pojednostavnjivanje i jednak pristup osnivanju poduzeća. Nadalje, u ublažavanju siromaštva i socijalne isključenosti nužno je poboljšati pružanje najvažnijih oblika javnog dobra poput poštovanja zakona i pružanja sigurnosti, povećati dostupnost i olakšati pristup tehničkoj infrastrukturi, obrazovanju i javnom zdravstvu. Vrlo često kao uzrok siromaštva ili sastavnica koja izravno utječe na pogoršanje položaja siromašnih navodi se *nepostojanje vladavine prava* – pogotovo radnog zakonodavstva – tako da se građani ne osjećaju jednaki pred zakonom i sudovima (koji su stalno izloženi pritiscima političkih moćnika), ali i složeni zakonodavni okvir u kojemu se vrlo teško snalaze slabije obrazovani građani. Kao mogućoj bitnoj sastavnici poboljšanja položaja siromašnih osoba u Hrvatskoj veću pozornost pridajemo poboljšanju pravosuđa i javne uprave.

### 10.1. Siromaštvo i pravosudni sustav

Uspostava i (što je još važnije) održanje sudstva neovisnim, učinkovitim i poštenim nije povlastica nego obveza države. Glavne pravne vrijednosti na kojima bi trebalo biti utemeljeno sudstvo u pravnoj državi, sa svojim različitim aspektima (organizacijski, materijalni, proceduralni, te s obzirom na kompetenciju), zaštita su prava čovjeka i javnog dobra, *fair* i korektno postupanje prema građanima, pravna odgovornost sudstva, nepristranost i jednakost te druge slične vrijednosti. Nažalost, u Hrvatskoj je situacija prilično daleko od željene odnosno od nužne za uspješno funkcioniranje sudbene vlasti i postizanja njezina krajnjeg cilja: da postane jamac ustavnih i drugih prava i sloboda građana. Tijekom više od deset godina sustav pravosuđa u Hrvatskoj u stanju je permanentne krize. Njezini su uzroci raznovrsni: od promjena političkoga i pravnoga sustava, raspada federalne zajednice i osnivanja neovisne države, pa sve do rata i izvanrednog stanja izazvanog općom nestabilnošću u regiji. Trajanje sudskih postupaka danas se smatra jednim od najvažnijih problema u Hrvatskoj (Uzelac, 2001). Hrvatska je vrlo nepovoljno ocijenjena, pogotovo prema pokazatelju samostalnosti pravosuđa i zakonodav-

ne učinkovitosti (samo 18,2% ispitanika bilo je zadovoljno stanjem u pravosuđu, kvalitetom zakonodavnog okvira, korupcijom u sudstvu i zaštitom imovine), što je loše i u usporedbi s ocjenama ispitanika o zadovoljstvu stanjem sudstva u drugim zemljama (npr. 51,1% u Sloveniji, 47,1% u Mađarskoj i 19,4% u Makedoniji) (Kaufmann, 2004). Nedovoljna učinkovitost i sporost sudstva pogotovo pogađaju siromašne, koji nemaju dovoljno sredstava za plaćanje visokih sudskih troškova i naknada odvjetnicima, pa im je upitna dostupnost ustavno snažno utvrđene sudske vlasti. U skladu s međunarodno usporedivim indeksom postignuća ostvarenih u reformi sudbenog sustava, Auster Miller i sur. (2002) pri utvrđivanju mogućih najvažnijih poteškoća hrvatskog sudstva, među ostalim, negativno ocjenjuju uvjete rada sudaca, nedovoljnu opremljenost računalnom i ostalom uredskom opremom te nedovoljan broj pratećega sudskog osoblja.

Iako se ne smiju zanemariti provedene reforme pravosudnog sustava, potrebno je pojačati mjere za porast njegove učinkovitosti – poboljšati teritorijalni raspored sudova (među ostalim, velike sudove rascijepiti i smanjiti na nekoliko manjih sudova) te preraspodijeliti sudačke snage (prije svega davanjem prednosti predmetima koji su i po slovu zakona hitni, ali su često i socijalno značajniji i osjetljiviji), ostvariti bolju opremljenost sudova (pojačanom informatizacijom), uspostaviti jasne kriterije ocjenjivanja sudaca, kao i neovisnost tijela koja daju tu ocjenu, provesti specijalizaciju i bolju suradnju sa stručnjacima drugih struka u borbi protiv nezakonitog ponašanja. Ujedno bi trebalo razmotriti mogućnost da se zemljišnoknjižnim referentima omogućiti samostalno rješavanje predmeta i da za to preuzmu odgovarajuću odgovornost, sudskim savjetnicima dopustiti da samostalnije rade na određenim predmetima, te uvesti mogućnost i opravdanost da se za određeno razdoblje angažiraju suci koji bi se izabirali iz reda iskusnih pravnika, možda i umirovljenih sudaca. Na temelju iskustava više zemalja može se zaključiti da država odgovarajućim reformama može znatno povećati učinkovitost sudske vlasti i poboljšati dostupnost sudstva siromašnim građanima. Sudstvo mora, poput poslovnog subjekta, biti dostupno, djelotvorno i usmjereno na korisnika. Potrebno je usvojiti suvremene menadžerske instrumente i praksu (poput strogog poštovanja zadanih rokova, pojednostavnjivanja proceduralnih pravila i veće upotrebe suvremene tehnologije) kako bi se olakšalo i ubrzalo obrađivanje sudskih predmeta. Zbog razlika između rimskog i običajnog prava te mnogobrojnih specifičnosti pojedinih nacionalnih sustava pravosuđa teško je predložiti neke općenite preporuke o reformi sudstva i povećanju njegove učinkovitosti. Ipak, ako se pri oblikovanju strategije reforme pravosuđa uzmu u obzir nacionalne posebnosti, iz provedenih se reformi može zaključiti da su bitni sljedeći činitelji.

*Čvrsta politička odlučnost za poboljšanje sudstva* – koja obuhvaća i politička tijela i opći konsenzus, pri čemu dobra volja i spremnost najviših nositelja državne vlasti moraju biti jasno iskazani.

*Snažno je vodstvo ključno za određivanje i ostvarivanje vizija promjene* – iako su uključenost i timski rad obilježja uspješne strategije, svaka inicijativa zahtijeva motivirano vodstvo i usmjeravanje reformskih procesa.

*Strateško razmišljanje i poslovno planiranje presudni su za institucionalni uspjeh* – svaka strategija organizacijske reforme mora biti sveobuhvatna i odnositi se na sve dijelove sustava, biti poticajna za sudjelovanje i suradnju u reformskim promjenama na svim razinama. Iskustvo jasno pokazuje da ne postoji opća strategija koja se može pri-

mijeniti na sve zemlje i na sve uvjete, ali se utvrđivanje reformskih prioriteta pokazalo dobrim.

*Važni programi sustavnog usavršavanja i osposobljavanja zaposlenih* tako da se stvori kohezijska cjelina stručnih ljudi posvećena promjenama i poboljšanju pravosudnog sustava.

*Institucionalna reforma mora biti prilagođena korisnicima i usmjerena na njih* – uspješna reforma pravosudnog sustava prije svega služi domaćem stanovništvu i poslovnoj zajednici, ali i stranim ulagačima.

## 10.2. Siromaštvo i javna uprava

Nedovoljno razvijena i nepotpuno učinkovita javna uprava nesumnjivo je značajna kočnica gospodarskog razvoja i uspješnog ublažavanja siromaštva. Ona nije dosegla razinu institucijskog razvoja potrebnu za djelotvornu provedbu mnogih novodonesenih modernih zakona i propisa. Često se ipak zaboravlja na neselektivna ograničenja plaća i novog zapošljavanja u javnoj upravi, pa zbog relativno loših primanja (radi ograničavanja velikih javnih izdataka u Hrvatskoj) i slabijih mogućnosti profesionalnog napredovanja (ponajviše utemeljenoga na *senioritetu* – dužini rada u upravi, a ne na osobnim rezultatima, stvarnoj, a ne formalnoj stručnosti te djelotvornosti) uvjetuju ozbiljnu negativnu selekciju u javnoj upravi. Stoga u njoj uvelike ostaju samo oni koji iz nje ne mogu pobjeći i/ili oni koji svojim stručnostima, znanjima i sposobnosti nisu dovoljno privlačni za privatni sektor. U nemogućnosti brze promjene (osnivanja odgovarajućega dodiplomskog i poslijediplomskog studija, znatnog poboljšanja uvjeta rada i sl., što je bez sumnje potrebno što prije započeti), nužno je sustavno raditi na praćenju, analizi i načinu utvrđivanja plaća u javnoj upravi (i slijedom toga u cijelom javnom sektoru) u kojima će se veća pozornost pridavati radnim učincima, a ne radnom stažu pojedinog zaposlenika. Ne treba se nadati da će samo povećanje plaća u javnoj upravi – ako nije praćeno dosljednim i nepristranim mjerenjem učinaka zaposlenih – samo po sebi omogućiti povećanje djelotvornosti tih tijela.

Iako se nužna organizacijska i tehnička pomoć mogu razmjerno lako dobiti od stranih stručnjaka, za uspješnu reformu javne uprave nužno mora postojati kritična masa domaćih stručnih ljudi koji će provesti dobivene savjete i smjernice i koji, naravno, ponajbolje poznaju postojeće uvjete i ograničenja. Pri korištenju strane pomoći, pogotovo ako ona dolazi s više strana, potrebno je imati na umu mogućnost pojave i prihvaćanja nekonzistentnih sustava i postupaka jer pojedini strani savjetnik možda ne zna ili nije svjestan prijedloga i mjera koje predlaže netko drugi. Tako se može dogoditi da jedan od njih zastupa potrebu izgradnje centraliziranja svih postupaka, dok drugi predviđa decentralizirani sustav. Nekonzistentnost dvaju oprečnih pristupa postaje uvijek očita, iako se to može dogoditi u duljem razdoblju. Ujedno, ne treba vjerovati da će suvremena informatička tehnologija, koja znatno olakšava rad, sama po sebi riješiti pitanja učinkovitosti javne uprave. Mnoge su zemlje uložile u suvremenu tehnologiju golemo sredstva, a da time nisu bitno poboljšale rad svoje javne uprave. Informatičko prikupljanje i obrada podataka sigurno nije magičan lijek za učinkovitu javnu upravu, ali se bez sumnje u uvjetima dobre organizacije time može bitno poboljšati uspješnost, točnost i brzina njezina rada, što je sve i te kako bitno za ublažavanje položaja siromašnih stanovnika.

## Zaključak

Pristup smanjivanju siromaštva može se razvrstati u dvije alternative: tehnokratski i institucionalni. Prvi pristup naglašava usmjeravanje i oblikovanje programa tako da se ograničena raspoloživa sredstva usmjere na osobe s najvećim potrebama. Prema drugom pristupu siromašnima, nedostaje političke snage te upravna nestručnost i korupcija otežavaju pružanje kvalitetnih javnih usluga. Smanjivanje siromaštva stoga zahtijeva institucionalni razvoj, promjenu političkih struktura, poboljšanje *governancea*, te promjenu odnosa prema siromašnima.

Ne postoji jedinstveni model rješavanja siromaštva, ekonomske nejednakosti i socijalne isključenosti koji bi bio optimalan za dva društva. Kao i svaka druga zemlja, i Hrvatska treba naći i razviti ustavni i zakonodavni način koji najbolje odgovara njezinu povijesnom, socijalnom, kulturološkom i ekonomskom stanju, uvjetima i mogućnostima. Iz obilne ekonomske i socijalne literature, kao i iz svakodnevnog života, posve je jasno da državna vlast (ne samo hrvatska) ne može niti je sposobna riješiti spomenute probleme. Iako u Hrvatskoj uglavnom postoji opća suglasnost o nužnosti institucionalne reforme, ne postoji jedinstveno mišljenje kako je ostvariti. Dok je izgradnja materijalne infrastrukture (poput autocesta i mostova) zahtjevan i složen, ali ipak ostvariv zadatak, reforma državne vlasti kojom bi se osigurao djelotvoran i jeftin javni sektor, te izgradio snažan privatni sektor koji će voditi gospodarstvo čini se u postojećim uvjetima gotovo nedokučivim ciljem. Država može dati stabilan zakonodavni okvir, socijalnu infrastrukturu te u suradnji sa svojim građanima ustanoviti vladavinu prava. Inače će siromašni i socijalno isključeni najviše trpjeti zbog nepostojanja jasnih zakona i nevoljnosti društva da ih poštuje. Nije presudno stvarati nove zakone i stalno mijenjati organizacijske strukture nego treba poboljšati poštovanje postojećih zakona. Za ostvarivanje vladavine zakona presudni su politička volja i odlučnost vodstva. Podjednako je bitno osnaživanje građana – pogotovo siromašnih – i njihovo puno sudjelovanje u političkom procesu.

## LITERATURA

**Austermiller, S. [et al.], 2002.** *Judicial reform index for Croatia* [online]. Chicago, IL.: American Bar Association : Central and East European Law Initiative. Available from: [[http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_croatia\\_cro.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_croatia_cro.pdf)].

**Babić, Z., 2003.** "Uloga aktivne politike na tržište rada u Hrvatskoj" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 27 (4), 547-566. Dostupno na: [[http://www.ijf.hr/financijska\\_praksa/PDF-2003/4-03/babic.pdf](http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2003/4-03/babic.pdf)].

**Barro, J. R., 1998.** *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*. Cambridge ; London: The MIT Press.

**Bird, R. M. and Smart, M., 2001.** *Intergovernmental fiscal transfers: some lessons from international experience, international tax program* [online]. Toronto: Rotman School of Management University of Toronto. Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/decentralization/Bangkok.html>].

**Calmfors, L. and Holmlund, B. 2000.** "Unemployment and economic growth: a partial survey" [online]. *Swedish Economic Policy Review*, (7), 107-153. Available from: [<http://www.ekradet.konj.se/sepr/Holmlund.pdf>].

**Chu, K., 2003.** “Collective values, behavioural norms and rules: building institutions for economic growth and poverty reduction” in: R. van der Hoeven and Shorrocks, eds. *Perspectives on growth and poverty*. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press : United Nations University WIDER, 1-40.

**De Soto, H., 2000.** *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.

**Devarajan, S. and Reinikka, R., 2003.** “Making services work for poor people: the poor need more control over essential services”. *Finance and Development*, (September), 48-52.

**Easterly, W., 2002.** *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge; London: The MIT Press.

**Ebel, R. D. and Yilmaz, S., 2001.** *On the measurement and impact of fiscal decentralization*. Paper prepared for the Symposium on Public Finance in Developing Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird. Georgia: The Georgia State University.

**Hogye, M. (ed.), 2000.** *Local and regional tax administration in transition countries* [online]. Budapest: The Local Government and Public Service Reform Initiative : Open Society Institute. Available from: [<http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=95>].

**IBRD / The World Bank, 2004.** *Reducing poverty sustaining growth scaling up poverty reduction* [online]. A Global Learning Process and Conference in Shanghai, May 25–27, 2004 Case Study Summaries. Available from: [<http://www.worldbank.org>].

**Kanbur, R., 2001.** *Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements* [online]. Available from: [<http://people.cornell.edu/pages/sk145/papers/Disagreements.pdf>].

**Kaufmann, D., 2004.** *Corruption, governance and security: challenges for the rich countries and the world* [online]. Washington: World Bank Institute. Available from: [<http://ssrn.com/abstract=605801>].

**Kesner-Škreb, M., Pleše, I. i Mikić, M., 2003.** “Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine” [online]. *Newsletter*, br. 10. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/PDF/10h.pdf>].

**Narayan, D., 2000.** *Can anyone hear us?* Oxford: World Bank: Oxford University Press.

**OECD, 1996.** *Education at a glance – OECD indicators*. Paris: OECD.

**OECD, 2003.** *Synthesis of lessons learned of donor practices in fighting corruption*. Paris: OECD.

**Rose-Ackerman, S., 1999.** *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge : Cambridge University Press.

**Šošić, V., 2003.** “Unemployment, social exclusion and poverty” in: N. Starc, ed. *Human development report: Croatia 2002*. Zagreb: UNDP : Institute of Economics.

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

**Transparency International, 2003.** *Global corruption report 2003. Special focus: access to information*. London: Profile Books.

**UNESCO, 2000.** *Functional illiteracy*. Conference on Education for All in Europe and North America 6 to 8 February 2000, Warsaw, Poland.

**Uzelac, A., 2001.** "Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize". *Politička misao*, 38 (2), 3-41.

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

**von Braun, J. and Grote, U., 2000.** *Does decentralization serve the poor?* [online]. Bonn; Washington: Center for Development Research (ZEF-Bonn) University of Bonn : IMF. Conference on fiscal decentralization. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>].

**Wolf, A. 2002.** *Does education matter? Myths about education and economic growth*. London: Penguin Books.

**World Bank, 2001.** *Croatia economic vulnerability and welfare study* [online]. Zagreb; Washington: World Bank Office in Croatia : World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. Available from: [<http://www.worldbank.hr>].

**World Bank, 2004.** *The contribution of social protection to the millennium development goals* [online]. Available from: [[http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD-Docs.nsf/vtlw/d2e481574dfaa17585256dc2004d5cee/\\$FILE/SPMDGs.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD-Docs.nsf/vtlw/d2e481574dfaa17585256dc2004d5cee/$FILE/SPMDGs.pdf)].

## **P r e d r a g B e j a k o v i ć : The Role of Economic and Political Measures on the Palliation of Poverty in Croatia**

### *Abstract*

*The paper considers measures for the palliation of poverty in Croatia. After an introductory account, poverty is defined, and a very brief description of the situation in Croatia is given. In the sequel attention is devoted to the encouragement of economic growth, the creation of greater opportunities for employment, the enhancement of human capital, an effective welfare system and good orientation of targeting benefits to groups that need assistance, decentralization, the restraining of corruption and the development of institutions. The paper concludes with some final considerations.*

*Key words: poverty, economic development, welfare, employment*