

Poglavlje 4.

SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U EUROPSKOJ UNIJI I HRVATSKOJ

Predrag Bejaković
Institut za javne financije
Zagreb

Vjerujemo da ujedinjena Europa teži daljnjem razvoju civilizacijskih tekovina, napretka i prosperiteta za dobrobit svih svojih građana, uključujući i najslabije i najlišenije.

Sastanak Europskog vijeća u Solunu 20. lipnja 2003; Nacrt Ugovora o europskom ustavu

SAŽETAK

Pitanje koordinacije socijalne politike u Europskoj uniji (EU) predmet je mnogih razmatranja i rasprava, ali ono još uvijek nije došlo podjednaki značaj kao koordinacija ekonomske politike. Cilj rada je razmotriti stanje i aktivnosti u ublažavanju siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj i u EU. Rad započinje teorijskim i metodološkim okvirom, nakon čega slijedi opis stanja u članicama EU-a. Nakon izlaganja situacije u Hrvatskoj, posebice njezinih prednosti i slabosti u odnosu prema drugim tranzicijskim zemljama i budućim članicama EU-a, rad završava zaključkom i preporukama za poboljšanje stanja.

Ključne riječi:

siromaštvo, nejednakost, socijalna isključenost, Europska unija, Hrvatska

UVOD

Rasprave o zajedničkoj socijalnoj politici i politici socijalne skrbi već se dugo vode na nacionalnim razinama te polako ali sigurno dobivaju na značenju na razini EU-a. Političkim rječnikom, Europa je postigla znatne uspjehe na ostalim područjima osim socijalne politike, stvaranjem zajedničkog tržišta i prelaskom na treću fazu ekonomske i monetarne unije, kao i uvođenjem eura. Naravno, ne može se reći da ti uspjesi nemaju i odgovarajuće socijalno značenje. Ipak, često se navodi da su stvorili veće socijalne probleme nego što ih mogu riješiti, pa to onda zahtijeva djelovanje na europskoj razini.

Pitanje koordinacije socijalne politike u EU predmet je mnogih razmatranja i rasprava, ali ono još uvijek nije dobilo podjednaki značaj kao koordinacija ekonomske politike. Jedan od najvažnijih razloga za željeno usklađivanje socijalne politike jest nastojanje da se omogući i olakša pokretljivost radne snage jer se smatra da je (ne)postojanje odgovarajuće *sigurnosne mreže* važan čimbenik mobilnosti radnika. Usto, članice EU-a često navode da je zbog nejednakog stupnja gospodarskog razvoja vrlo teško ili gotovo nemoguće uskladiti različite sustave socijalne skrbi. Njihovo bi usklađivanje zahtijevalo velika financijska sredstva koja zasad ne postoje.

Cilj rada je razmatranje stanja i aktivnosti za ublažavanje siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj i u EU. Članak počinje kratkim teorijskim i metodološkim objašnjenjima. U drugom se dijelu izlaže situacija u smislu siromaštva i nejednakosti u članicama EU-a te opisuju aktivnosti za ublažavanje neželjenog stanja. Treći je dio posvećen situaciji u Hrvatskoj, posebice njezinim prednostima i slabostima u odnosu prema drugim tranzicijskim zemljama i budućim članicama EU-a. Rad završava zaključkom i preporukama za poboljšanje.

TEORIJSKA I METODOLOŠKA OBJAŠNENJA

Za razumijevanje siromaštva presudno je spoznati postojeće ekonomske i socijalne uvjete, uključujući državne institucije, tržište, zajednice i kućanstva. Postojanje siromaštva povezano je s njegovom višedimenzionalnošću: ono je dinamično, složeno, određeno postojećim institucijama te prostorno i spolno uvjetovano. Uvjeti i pojavni oblik siromaštva razlikuju se prema socijalnim skupinama, vremenu, mjestu i zemlji. Siromaštvo se može razlikovati prema spolu osoba, etnitetu, dobi, mje-

Okvir 1. Najvažniji pokazatelji siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti

Apsolutno siromaštvo pokazuje postotak stanovništva koji živi ispod određenog iznosa raspoloživog dohotka. Taj je određeni iznos *granica siromaštva*.

Apsolutna granica siromaštva označava apsolutni minimalni životni standard i obično se temelji na točno utvrđenoj potrošačkoj košarici prehrambenih proizvoda (za koju se ocjenjuje da čini odgovarajuće minimalne prehrambene potrebe za očuvanje zdravlja) uvećanu za neke druge troškove (poput stanovanja i odjeće). Stoga se apsolutna granica siromaštva može znatno razlikovati među zemljama, ovisno o sadržaju potrošačke košarice. Iako sigurno postoji određena proizvoljnost o tome što je odgovarajuće, tako utvrđena granica siromaštva ipak je svojevrsno uporište za analizu i usporedbe.

Relativna granica siromaštva utvrđuje siromaštvo u odnosu prema nacionalnom životnom standardu jer se, bez obzira na apsolutne potrebe, ljudi mogu smatrati siromašnima ako je njihov standard znatno niži od standarda drugih osoba u promatranoj zemlji. Relativna granica siromaštva obično se utvrđuje kao određeni postotak medijalnog ili prosječnog dohotka kućanstva. World Bank (2000) računa siromaštvo upotrebom polovice medijalnog dohotka kao osnove za međunarodne usporedbe.

Jaz siromaštva pokazuje koliko bi dohotka trebalo transferirati siromašnom stanovništvu da se dohodak kućanstva podigne do granice siromaštva (uz pretpostavku da transferirani dohodak ne utječe na radne napore primatelja).

Ginijev koeficijent kreće se u rasponu od 0 do 1, s tim da 0 pokazuje potpunu jednakost, a 1 znači potpunu nejednakost.

Intenzitet siromaštva zajednički je pokazatelj broja siromašnih, dubine siromaštva i nejednakosti među siromašnim. Zbog praktičnih razloga intenzitet siromaštva može se aproksimativno uzeti kao zbroj postotnih promjena stopa siromaštva i jaza siromaštva.

Socijalna isključenost višedimenzionalni je proces koji slabi povezanost pojedinca i zajednice. Te veze mogu biti ekonomske, političke, sociokulturne te prostorne. Što je više obilježja po kojima je osoba isključena, to ona postaje ranjivija. Obilježja isključenosti vezana su uz pristup tržištu rada, najosnovnijim uslugama i socijalnoj mreži. Ovisno o cjelokupnom ekonomskom razvoju, osobe mogu biti isključene iz dobara i usluga, iz tržišta rada i iz ljudskih prava.

stu (ruralno nasuprot urbanome), te prema izvoru dohotka. Obično su u kućanstvima djeca i žene izloženiji siromaštvu od muškaraca. Na siromaštvo utječu složeni međudodnosi 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 zбивa u raspodjeli potrošnje dohotka.

Vrlo je bitno kako se siromaštvo mjeri jer to određuje (ili otežava) pokušaje utvrđivanja odgovarajuće politike pomoći siromašnima te raspodjelu dohotka. Najuobičajeniji načini mjerenja temelje se na razini raspoloživog dohotka ili potrošnje (za glavne pokazatelje i objašnjenja pogledati okvir 1). Informacije o dohotku ili potrošnji dobivaju se odgovarajućim istraživanjima reprezentativnog uzorka stanovništva, kada se članove kućanstva pita o pojedinostima njihovih potrošačkih navika i izvorima dohotka. Ta se ispitivanja provode u većini zemalja. Načini i metode prikupljanja podataka na temelju uzorka vrlo su složeni, a obično se ispituje koje su temeljne životne potrebe ispitanika i što za njih znači siromaštvo. Zanimljivo je istaknuti da novija istraživanja pokazuju velik stupanj podudarnosti granica siromaštva utemeljenoga na objektivnim i subjektivnim utvrđivanjima potreba.

Obično se nejednakost životnog standarda mjeri upotrebom raspoloživog dohotka ili rashoda u promatranome mjesecu. Ipak, s obzirom na probleme u mjerenju siromaštva, dohodak ili rashodi u promatranome mjesecu tek su približna mjera životnog standarda kućanstva. Za dobivanje pouzdanijih spoznaja o nejednakosti bolje je (i znatno složenije) računati siromaštvo i nejednakost upotrebom pokazatelja za dulje vremensko razdoblje (npr. pomoću četiri serije podataka za tekući mjesec, te za razdoblje prije 12, 24 i 36 mjeseci) nego na temelju podataka samo za jedan mjesec.

U izračunima siromaštva i nejednakosti, posebice za zemlje u tranziciji, koriste se većinom pokazatelji utemeljeni na potrošnji (novčani izdaci i vrijednost prehrambenih proizvoda proizvedenih u vlastitoj okućnici). Grootaert i Braithwaite (1998) vjeruju da je to pouzdanija mjera zbog velike promjenjivosti tekućeg dohotka jer zaposleni često neredovito dobivaju plaću, s uobičajenim zaostacima (kašnjenjima) od nekoliko mjeseci. Nadalje, vrlo je često zatajivanje ostvarenog dohotka jer ispitanici nisu voljni reći punu istinu o nezakonitim ili poluzakonitim izvorima dohotka. Konačno, proizvodnja prehrambenih proizvoda u vlastitoj okućnici postala je najvažniji izvor prehrane, a to nije standardna (uobičajena) sastavnica novčanog dohotka. Dok potrošnja

može biti pouzdaniji pokazatelj materijalnog blagostanja, mjerenje nejednakosti dohotka ipak nudi dvije prednosti. Prvo, lakše je provoditi međunarodne usporedbe pomoću dohodovne nejednakosti jer o tome u većini zemalja postoje potrebni statistički pokazatelji. Drugo, time se može lakše dobiti pregled dohodovne nejednakosti prema značenju različitih izvora dohotka (World Bank, 2000a).

Ipak, možda spomenuta rasprava upućuje na to da bi bilo korisno razmotriti dohodak i potrošnju ne kao alternativne mjere blagostanja, nego kao komplementarne. Tako Atkinson (1989) navodi potvrdu tom pristupu razlikujući koncepte siromaštva pomoću *pristupa životnom standardu*, u kojemu se naglašava minimalna razina potrošnje robe i dobara i, naravno, upućuje na mjerenje potrošnje, te *pristupa minimalnim pravima*, pri čemu se naglašava važnost minimalnog dohotka, ali se ne propisuje kako se on treba potrošiti.

SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U EUROPSKOJ UNIJI

Težnja za solidarnošću i socijalnom uključenošću izvorno je navedena u Jedinstvenom europskom ugovoru (*The Single European Act* iz 1987), te je slijedom toga navedena u Protokolu o socijalnoj politici iz Ugovora u Maastrichtu (*The Protocol on Social Policy in the Maastricht Treaty*, potpisanog 1992, a na snazi od 1993). Ideja je bila utvrđivanje socijalne zaštite kako bi se svim članovima društva poboljšale mogućnosti bez zanemarivanja cilja jednakih mogućnosti. Ugovor iz Amsterdama (*The Treaty of Amsterdam*, stupio na snagu 1. svibnja 1999) donio je neposredne mjere u ostvarivanju tih želja uključujući i dionicu o zapošljavanju, te prihvaćanju protokola o socijalnoj politici. To je Uniji omogućilo djelovanje na području socijalne politike, iako je djelomično bilo ograničeno i određeno načelima supsidijarnosti. Nakon toga Komisija i zemlje članice trebale su svake godine ocjenjivati stanje u zapošljavanju te donositi smjernice politike zapošljavanja. Time je socijalna politika mnogo više približena središtu pozornosti europske politike i djelovanja. Krajem 1997. godine u svim je članicama bilo loše stanje na tržištu rada, te je u Luxembourg održan sastanak o zapošljavanju. Na njemu su utvrđene mjere za poticanje učinkovitosti tržišta rada. Sastanak u Cardiffu (1998) bio je posvećen utvrđivanju brzine strukturnih reformi na tržištu rada, dok je susret u Kölnu (1999) bio

više usmjeren na poticanje usuglašenoga gospodarskog rasta bez inflacije u stvaranju novih radnih mjesta¹.

Ipak, tek se od sastanka Vijeća Europe održanoga u travnju 2000. u Lisabonu može smatrati da je socijalna politika postala ravnopravna s ekonomskom, monetarnom i financijskom politikom. Tijekom tog razvoja utvrđeno je zajedničko nastojanje da se europski socijalni model ne samo očuva, nego i prilagođava i poboljšava. EU je utvrdio novi strateški cilj za tekuće desetljeće: "postati najkonkurentnije dinamično društvo u svijetu utemeljeno na znanju, sposobno za ostvarivanje održivog gospodarskog rasta s većim mogućnostima zapošljavanja i većom socijalnom kohezijom". Uspješna provedba Lisabonske strategije ovisi o usklađenom i zajedničkom političkom djelovanju u širokom području ekonomskih, socijalnih i ekoloških pitanja.

Bez sumnje u ostvarivanje navedenog cilja presudna su pitanja siromaštva, nejednakosti, socijalne isključenosti i politike socijalne skrbi. Socijalna politika i socijalna kohezija izravno su uključene u najvažnija područja koja su pod zajedničkim djelovanjem članica EU-a. Istodobno, među članicama EU-a postoje znatne razlike u sadašnjem stanju i mjerama za smanjivanje siromaštva i poboljšanje socijalne uključenosti, kao i u općem stavu o ulozi države i politici socijalne skrbi. Stoga vjerojatno nije poželjno ni moguće razviti jedinstvenu sveobuhvatnu europsku definiciju sadržaja i djelovanja politike socijalne skrbi koja bi bila općeprihvaćena. Ipak, postojeće europsko zakonodavstvo politike socijalne skrbi sadržava brojne zajedničke elemente koji mogu biti korisni pri utvrđivanju i provođenju zajedničkog koncepta politike socijalne skrbi. Ti elementi imaju željena obilježja poput ekonomske učinkovitosti, socijalne i teritorijalne kohezije i sigurnosti za sve građane. U određivanju odgovarajuće politike i mjera za smanjivanje siromaštva i socijalne isključenosti potrebno je u svim zemljama predlagati i provoditi zajednički budući koncept politike socijalne skrbi.

Sastanak u Nici u prosincu 2000. godine osnažio je brojne prijedloge iz Lisabona. Najznačajniji od njih, s obzirom na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, odnosi se na prihvaćanje sadržaja nove socijalne politike (*Social Policy Agenda*) (Official Journal of the European Communities, 2001). U ostvarivanju prioriteta djelovanja u socijalnoj politici u sljedećih pet godina utvrđene su ove smjernice za borbu protiv siromaštva: (1) veće i bolje mogućnosti zapošljavanja; (2) predviđanje i ostvarivanje promjena u svijetu rada stvaranjem nove ravnoteže fleksibilnosti i sigurnosti; (3) borba protiv siromaštva, isključenosti i diskriminacije s ciljem poboljšavanja socijalne uključenosti.

Jedan od najvažnijih čimbenika jest prihvaćanje prijedloga za izradu Nacionalnog programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (*National Action Plan against Poverty and Social Exclusion* – NAPIncl) u članicama EU-a.¹¹ Programom se nastoji razviti zajednička široka osnovica EU-a u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. NAPIncl ima četiri najvažnija cilja: (1) olakšavanje zapošljavanja i pristupa svim izvorima, pravima, dobrima i uslugama; (2) sprječavanje rizika isključenosti; (3) pomoć najugroženijima; (4) mobiliziranje svih nadležnih tijela.

NAPInclom se nastoje približiti i unaprijediti socijalna politika i politika zapošljavanja na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Pritom se jasno uočava povećani naglasak na pokazateljima i praćenju napretka. Redovito se održavaju bilateralni sastanci na kojima različiti predstavnici (uključujući vlade, socijalne partnere i nadležne službe te članove Europske komisije) razmatraju programe borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

Sve zemlje imaju nacionalne osiguravajuće sustave koji štite građane od rizika poput nezaposlenosti, gubitka dohotka i sredstava za život te pružaju odgovarajuću pomoć bolesnima, obiteljima s teškoćama ili u siromaštvu. Ipak, u pojedinim se zemljama znatno razlikuje obuhvat i način ostvarivanja sustava socijalnog osiguranja. Mnogim je analizama empirijski utvrđena uska povezanost rashoda za socijalno osiguranje i postotka siromašnog stanovništva (npr. Voges i Kazepov, 1998). Čini se da su razlike između zemalja u smislu smanjivanja siromaštva više nastale *zbog obuhvata* socijalne države nego zbog različite učinkovitosti politika smanjivanja siromaštva.

U nekoliko posljednjih desetljeća u Europi su se općenito povećali nezaposlenost, siromaštvo i nejednakost, iako je bilo razdoblja (posebice krajem 1980-ih) i zemalja (npr. Nizozemska i Danska) u kojima se socijalno stanje poboljšalo ili se barem nije pogoršalo. U gotovo svim članicama EU-a najvažniji čimbenik siromaštva i socijalne isključenosti je nezaposlenost, pogotovo dugotrajna isključenost iz svijeta rada. Prosječna stopa nezaposlenosti za EU porasla je s 2,3 u 1960. na 7,7% u 2001. Ali dok su neke zemlje uspjele zaustaviti porast nezaposlenosti ili čak smanjiti nezaposlenost (posebice Nizozemska, Irska i Velika Britanija), druge su to uspjele tek djelomično tako da su stope nezaposlenosti znatno više nego u 1970-ima (npr. Švedska, Njemačka, Francuska i Španjolska).

Kako pokazuje tablica 1, prosječna stopa nezaposlenosti bila je veća od 8% (nešto viša u eurozoni nego u EU 15). Najniža je stopa bila u Luksemburgu, a najviša u Španjolskoj. Opasnost od socijalne is-

ključenosti raste s dužinom trajanja nezaposlenosti te se dugotrajna nezaposlenost (čekanje na posao dulje od godine dana) smatra najvažnijim pokazateljem socijalne isključenosti. U 2001. godini 3% aktivnog stanovništva EU-a bilo je nezaposleno dulje od 12 mjeseci. Taj postotak krije velike razlike: od manje od 1% u Luksemburgu, Danskoj, Nizozemskoj i Austriji, do više od 5% u Grčkoj i Italiji.

Tablica 1. Stope nezaposlenosti u lipnju 2003. (%)

EU 15	8,1	Švedska	5,4
Eurozona	8,9	Portugal	7,3
Luksemburg	3,7	Belgija	8,0
Nizozemska	4,1	Finska	9,3
Austrija	4,4	Francuska	9,4
Irska	4,7	Njemačka	9,4
Danska	5,2	Španjolska	11,4

*a) Podatak za svibanj
Izvor: Eurostat (2003)*

Otto i Goebel (2002) pomoću međunarodno usporedivoga ekvivalentnog dohotka razmatrali su stope siromaštva (incidenciju) i intenzitet siromaštva u europskim zemljama. Predstavnice sociodemokratskih socijalnih država – Danska i Finska – imale su najniže stope siromaštva (veće od 5%). Najveću raširenost siromaštva imale su južnoeuropske zemlje (Portugal i Grčka, preko 20%). Osim u Irskoj, pokazatelj intenziteta siromaštva također je bio najveći u južnoeuropskim zemljama.

Trajanje siromaštva bitan je pokazatelj stanja u pojedinoj zemlji, a među članicama EU-a postoje vrlo velike razlike. Krajnja mjesta zauzimaju Danska i Portugal. Trajno siromaštvo vrlo je rijetka pojava u Danskoj, dok je njegova rasprostranjenost u Portugalu najveća. Tako se više od 20% portugalskog stanovništva može smatrati trajno siromašnim, dok je prosjek za sve ostale članice EU-a manji od 10%.

Usprkos brojnim pokušajima mjerenja (više o tome u Dauderstädt, 2002), gotovo je nemoguće utvrditi kretanje (ne)jednakosti u EU.

Nejednakost (ne samo u Europi) ne može se smisleno istraživati samo s obzirom na podatke o raspodjeli dohotka – bez obzira na njihovu važnost – jer postoje različita pitanja povezana s nejednakošću druge vrste, a to je političko sudjelovanje. Stoga je u razmatranju nezaposlenosti, siromaštva i s tim povezane socijalne isključenosti potrebno istražiti neka od obilježja koja pogađaju pojedinca i društvo u cjelini.

Sen (1997) ističe da popis navedenih obilježja, među ostalim, za zajednicu treba uključivati gubitak ostvarenog proizvoda i fiskalni teret; za pojedinca gubitak slobode odlučivanja (koji znači mnogo više od smanjivanja dohotka); gubitak znanja i stručnosti te nastalu dugotrajnu štetu (kako se *uči kroz rad*, podjednako se tako i *zaboravlja zbog nedjelovanja* – jer je osoba izvan svijeta rada i prakse); psihološke štete, zdravstvene probleme, te štete za moral, gubitak motivacije za budući rad; narušavanje ljudskih odnosa i obiteljskog života (nezaposlenost i siromaštvo mogu biti vrlo razorni za društvene odnose te također mogu oslabiti sklad i jedinstvo obitelji, kao i ugroziti odnose s prijateljima i rođacima) te konačno gubitak društvenih vrijednosti i odgovornosti (dugotrajno nezaposleni i siromašni mogu postati cinični o pravednosti socijalnih odnosa, a mogu stvoriti osjećaj ovisnosti o drugima jer učinci ne vode nastajanju odgovornosti i oslanjanju na vlastite snage).

Nejednakost bi bila mnogo veća bez korektivnog utjecaja *pre-raspodjele* i *socijalne politike*. U većini zemalja u razdoblju 1960-2000. godine zbog starenja stanovništva i povećane nezaposlenosti znatno su porasli rashodi za socijalnu politiku. Rashodi rastu, posebice u siromašnijim zemljama južne Europe – uključujući Italiju – te u Francuskoj i Finskoj. Prosječni udio rashoda za socijalnu politiku u BDP-u raste usprkos razmjerno stabilnom ili čak smanjenom udjelu u nekim zemljama (Njemačkoj, Austriji, Nizozemskoj). Učinak socijalnih transfera (uključujući mirovine) na smanjivanje opasnosti od upadanja u siromaštvo znatno se razlikuje u članicama EU-a. Socijalni transferi imaju najjači utjecaj u Švedskoj i Danskoj, dok je njihovo djelovanje najslabije u Italiji i Grčkoj (Eurostat News Release, 2003).

Istraživanje Simóna, Hercea i de Lucia (2003) pokazuje da ne postoji dugotrajnija ili jača konvergencija udjela rashoda socijalne zaštite u BDP-u koja bi mogla upućivati na određeno ujednačavanje značaja transfera. Ipak, u tom je istraživanju za sve zemlje – osim za Grčku – zabilježeno blago doseganje i lagana konvergencija i prema Njemačkoj kao polazištu za usporedbu i prema prosjeku EU-a. Ti rezultati pokazuju da su pojedine zemlje stavile veći naglasak na socijalnu zaštitu, što je rezultiralo približavanjem udjela njihovih rashoda stanju u drugim zemljama koje su davale veće iznose za socijalnu zaštitu. Proširenje Unije očito dovodi heterogenije i siromašnije sudionike na političku scenu. Konkurentnost brojnih siromašnijih regija pojačat će probleme sustava socijalne skrbi što su u prilagođavanju već ionako izloženi mnogim pritiscima zbog demografskih razloga i globalizacije. Pri tom se pojavljuje opasnost od povećanja nezaposlenosti i nejednakosti,

a to često dovodi nacionalne vlade u nemogućnost provođenja nužnih i složenih reformi (Dauderstädt, 2002).

Vrlo je teško procijeniti buduće trendove u kretanju siromaštva i nejednakosti u novim članicama EU-a, ali nešto se može naučiti iz prošlosti. Portugalska i španjolska iskustva nakon pridruživanja EU postaju prirodni teren za istraživanja utjecaja ekonomske integracije na raspodjelu dohotka. Prema istraživanju koje su proveli Jimeno i sur. (2000), iako uz određena odstupanja, nejednakost se u obje zemlje povećala nakon priključivanja EU.

Možemo ponoviti da EU nastoji smanjiti siromaštvo te ublažiti nejednakost i socijalnu isključenost. Može se pretpostaviti veća polarizacija društva u budućim članicama EU-a. S jedne strane, u njima se pojavljuje značajan (i sve veći) dio mladih i dobro obrazovanih naraštaja koji će imati znatne mogućnosti za zapošljavanje i prilično visoka primanja. Istodobno postoji znatan ili povećan broj starijih, nestručnih ili nedovoljno stručnih osoba koje su najčešće zaposlene u neslužbenom gospodarstvu te im stalno prijete opasnost od otpuštanja, niže plaće ili zapošljavanja na određeno vrijeme. Odgovarajućom i dobro usmjerenom politikom može se poboljšati položaj te druge skupine.

SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U HRVATSKOJ

U većini tranzicijskih zemalja tijekom proteklog desetljeća dramatično je poraslo siromaštvo. Ne samo da je nezabilježeno takvo povećanje nezaposlenosti, nego se zbililo u uvjetima dubokih gospodarskih, socijalnih i političkih promjena. U većini zemalja srednje i istočne Europe pojedine skupine stanovništva izloženije su siromaštvu - posebice nezaposleni, slabije obrazovani i ruralno stanovništvo.

Siromaštvo i nejednakost ozbiljna su prijetnja gospodarskom rastu, posebice u tranzicijskim zemljama jer velika nejednakost *pojačava krize* vezane za vanjske šokove te konflikti bogatih i siromašnih u raspodjeli dohotka mogu ugroziti funkcioniranje novostvorenih demokracija. Veća nejednakost može dovesti do znatno *većeg nasilničkog kriminala* zbog razmjerno veće koristi što ga od njega imaju siromašni. Nejednakost uvjetuje narušavanje (ionako malog) *socijalnog kapitala* i *nižeg sudjelovanja građana u političkom životu i društvu*, što siromašnima povratno smanjuje mogućnosti utjecaja na donošenje odluka.

Iako su veliki pad proizvodnje i porast nejednakosti značajne odrednice povećavanja siromaštva, ta su dva čimbenika na neki način samo prividni uzroci iza kojih su skriveni složeni međudnosi ekonomskih, socijalnih i političkih procesa. Takvi procesi mogu pomoći u objašnjavanju znatnih razlika u konačnim učincima, a mogu biti i od koristi u nalaženju načina za poboljšanje i najgoreg stanja. Pitanje ne treba biti toliko usmjereno na to *je li* se zbog velikog smanjivanja proizvodnje i porasta nejednakosti povećalo siromaštvo – jer je odgovor nedvosmisleno potvrđan – nego na to *zašto je* to smanjivanje bilo toliko izrazito u nekim zemljama, a u drugima ne i zašto je nejednakost slijedila tako različit obrazac. Osim odrednice proizvodnje i dohotka, gotovo najvažniji čimbenici bili su opseg i kakovća ekonomskih reformi koje su zemlje odlučile provesti. Postoji uska povezanost svekolikih (dubokih) reformi i gospodarske uspješnosti (World Bank, 2000). Analitičari ipak navode da su važni i ostali čimbenici: početni uvjeti (uključujući smještaj, početna ekonomska iskrivljenja i prirodna bogatstva); institucionalno stanje na početku tranzicije te politički sustav. Ti čimbenici također imaju izravan i jak utjecaj na ostvareni proizvod. Ujedno, ti nepolitički čimbenici presudno utječu na odabir reformi i na opseg u kojemu su ih zemlje sposobne provesti (EBRD, 1999). Svaki od navedenih čimbenika i neovisno o drugima utječe na raspodjelu dohotka i potrošnju, te slijedom toga na razinu siromaštva.

Siromaštvo

Spoznaje o oblicima i rasprostranjenosti siromaštva u Hrvatskoj bile su vrlo slabe do prvog analitičkog istraživanja o siromaštvu i ranjivosti što ga 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) (tabl. 2). 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.

Navedeni međunarodni standard ipak ne odražava posebne uvjete svakog društva. Za donositelje političkih odluka bitna je rasprostranjenost siromaštva utemeljena na nacionalno utvrđenim standardima. U

Hrvatskoj ne postoji službeno utvrđena granica siromaštva. Istraživanjem Svjetske banke procjenjivana je razina ukupnih rashoda (uključujući i neprehrambene potrebe) kućanstava u Hrvatskoj u kojoj obitelj nakon plaćanja najvažnijih neprehrambenih troškova ima dovoljno sredstava za održavanje minimalnih prehrambenih potreba. Taj je iznos utvrđen kao apsolutna granica siromaštva za bračni par s dvoje djece i bio je 41 500 kuna godišnje (u cijenama iz 1998) ili 15 474 kuna za "ekvivalentnu odraslu osobu". Oko 10% stanovništva bilo je ispod navedene nacionalne granice siromaštva.

Tablica 2. Stope siromaštva prema međunarodnim standardima¹ (u %)

Zemlja	Godina	Stopa siromaštva
Bjelorusija	1996.	20,5
Hrvatska	1998.	4,0
Estonija	1998.	19,3
Mađarska	1997.	15,4
Latvija	1998.	34,8
Letonija	1998.	22,5
Moldavija	1997.	68,6
Poljska	1998.	18,4
Rumunjska	1998.	44,5
Rusija	1998.	50,3
Slovenija	1993-1995.	manje od 1,0
Ukrajina	1996.	35,5

¹ 4,30 USD po osobi dnevno.

Izvor: World Bank (2001); za Sloveniju Milanovic (1998).

Ipak, siromaštvo u Hrvatskoj je trajne prirode: oni koji su postali siromašni trebaju mnogo vremena da iz njega 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%), oni su izloženi najvećoj opasnosti od siromaštva, dok je zaposlenost prilično sigurna zaštita od 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. Vjerojatnost da će oni koji žive u kućanstvima u kojima je glava obitelji nezaposlena ili neaktivna biti siromašni tri je puta veća od vjerojatnosti za ostalo stanovništvo. Stoga *siromaštvo u Hrvat-*

skoj po uzrocima sve više nalikuje na siromaštvo u Zapadnoj Europi, a izrazito je povezano sa sudjelovanjem na službenom tržištu rada te značajima i stručnostima pojedine osobe (Grootaert i Braithwaite, 1998).

U Hrvatskoj postoji značajna količina informacija o korisnicima sustava socijalne skrbi. To se, nažalost, ne odnosi na detaljne podatke o korisnicima socijalne skrbi u radnoj dobi koji su prijavljeni kao nezaposleni. Hrvatski zavod za zapošljavanje ne izdvaja prijavljene osobe koje su primatelji pomoći socijalne skrbi. Ministarstvo rada i socijalne skrbi ima tek neke dezagregirane podatke o nezaposlenim korisnicima. Ujedno, nema dovoljno istraživanja o obilježjima te skupine.

Ipak, Šućur je 2001. proveo istraživanje o ekonomskim i demografskim obilježjima korisnika socijalne skrbi (najvažniji oblik je *pomoć za uzdržavanje*). Prvi cilj istraživanja bio je utvrditi razlike između pojedinih podskupina korisnika, posebice s obzirom na njihovu radnu (ne)aktivnost, i ustanoviti koliko dugo primaju pomoć za uzdržavanje. Drugi je cilj bio utvrditi odlučujuće čimbenike za određivanje trajanja primanja pomoći. Šućur razlikuje *primatelje* (pojedince koji se pojavljuju kao tražitelj pomoći) i *korisnike* (uključujući formalnog tražitelja i sve članove njegove obitelji koji primaju pomoć). Istraživanje je provedeno među 500 primatelja pomoći u sustavu socijalne skrbi. Prema radnoj sposobnosti, korisnici socijalne skrbi mogu se podijeliti na nezaposlene i radno nesposobne. U usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama Hrvatska ima veći udio nezaposlenih među svim primateljima u sustavu socijalne skrbi, što je posljedica strukturnih promjena. Važno je naglasiti da je više od polovice nezaposlenih primatelja bilo bez posla dulje od pet godina.

Ovisno o dobi, razini obrazovanja i regiji, trajanje korištenja pomoći statistički se značajno razlikuje. Stariji i slabije obrazovani primatelji imaju veću vjerojatnost duljeg korištenja pomoći. Prosječno razdoblje korištenja pomoći vrlo je dugačko (gotovo pet godina). Prema regresijskoj analizi može se pretpostaviti da će socijalnu novčanu pomoć u duljem vremenskom razdoblju dobivati starije osobe, osobe nižeg obrazovanja, neoženjene/neudane osobe i osobe koje žive u nepotpunim obiteljima, koje nemaju status prognanika ili izbjeglice, te koje se koriste nekim drugim pravima u sustavu socijalne skrbi. Rezultati istraživanja mogu poslužiti za utvrđivanje rizičnih skupina i predlaganje mjera poboljšanja položaja korisnika novčane pomoći.

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 so-

cijalnu potrošnju. Umjesto da smanjuje nejednakosti, čini se da ih cjelokupni sustav socijalne skrbi pojačava (World Bank, 2001).

Siromaštvo u Hrvatskoj nije samo razmjerno maleno, nego je i *plitko*. Jaz siromaštva (*poverty gap*) iznosio je 1998. godine 1,8% BDP-a Hrvatske, a u prosjeku je potrošnja siromašnih kućanstva bila 20% ispod granice siromaštva. Da bi svi siromašni došli do granice siromaštva uz optimalno usmjeravanje pomoći (odnosno da se svakoj siromašnoj osobi dade transfer potreban za svladavanje jaza siromaštva), trebalo bi izdvojiti oko 1% BDP-a. Stoga se procjenjuje da bi Hrvatska mogla potpuno iskorijeniti apsolutno siromaštvo.

Život siromašnih umnogome se razlikuje od života onih koji to nisu. Siromašni većinom žive u prenaseljenim i slabije održanim stambenim objektima, njihova je prehrana ograničena na najosnovnije namirnice (posebice u gradovima) i često su slabije obrazovani. Tek manji dio siromašnih ima ušteđevinu, često su nedovoljno pokretni, a i njihova je društvena mreža vrlo sužena. Siromaštvo u Hrvatskoj već ima mnoga obilježja trajnog stanja: mala je vjerojatnost da će siromašni lako izaći iz zatečenog stanja. Za navedeno su presudna sljedeća dva razloga.

- Ograničene su ekonomske mogućnosti jer rast dosad nije stvarao dovoljno radnih mjesta. Mnoga su stara radna mjesta uništena, a nisu stvorena nova. Rast je koristio ponajprije onima koji su imali posao. Za one izvan svijeta rada učinak je bio zanemariv, možda čak i negativan. Nadalje, donedavno su prevelika zakonodavna reguliranost radnih odnosa i zapošljavanja, posebice s obzirom na otkaze, smanjivali mogućnosti malih tvrtki. Upravo bi one, kao i fleksibilniji radni odnosi, mogle biti značajna mogućnost zarade za siromašne.
- Siromašni su u korištenju ograničenih mogućnosti zapošljavanja u nepovoljnijem položaju. Jednom isključeni iz zapošljavanja i svijeta rada, nezaposleni i ekonomski neaktivni imaju ograničene mogućnosti da prekinu krug siromaštva. Više od polovice nezaposlenih dugoročno su nezaposleni, pa analize tokova na tržištu rada pokazuju da nezaposleni i ekonomski neaktivni imaju malu vjerojatnost nalaženja novog posla.

Većina osoba u radnoj dobi koji nisu zaposleni imaju vrlo lošu obrazovnu razinu (nezavršenu osnovnu školu ili samo osnovnu školu) ili imaju vrlo uska stečena znanja i sposobnosti strukovnog obrazovanja. Osobama koje su izvan plaćene zaposlenosti zbog manjkavog obrazovanja prijeti i opasnost prenošenja ograničenih mogućnosti na djecu.

Prva nacionalna studija o siromaštvu provedena je 1998. (World Bank, 2001). Prema njezinim rezultatima, Hrvatska ima razmjerno niske stope siromaštva, pogotovo u usporedbi s drugim zemljama u tranziciji. Ipak, siromaštvo u Hrvatskoj trajne je prirode: osobama koje su siromašne potrebno je mnogo vremena da pobjegnu iz siromaštva. Među siromašnima postoji nekoliko dominantnih skupina: stariji i slabije obrazovani, nezaposleni i neaktivne osobe.

Nejednakost

Prema navedenoj studiji Svjetske banke (World Bank, 2001), dohodovna nejednakost mjerena Ginijevim koeficijentom u 1998. iznosi 0,39, što je više nego u većini susjednih tranzicijskih zemalja. Nestić (2003) vjeruje da je u toj studiji bila pogrešna definicija dohotka samozaposlenih, što je dovelo do precijenjenog rezultata nejednakosti. Usprikos općem uvjerenju da je nejednakost značajno porasla tijekom posljednjih desetak godina, prema njegovim podacima proizlazi da nije bilo snažnijeg rasta nejednakosti u raspodjeli ukupnog dohotka. Kompromisna vrijednost ocjene Ginijeva koeficijenta nejednakosti u raspodjeli raspoloživog dohotka povećana je s 0,286 u 1988. godini na 0,297 u 1998. godini.

Nejednakost je porasla u svim državama u tranziciji, posebice u Bugarskoj i Estoniji. U razdoblju 1996-1998. Ginijev koeficijent za Hrvatsku bio je viši od koeficijenata za Češku i Mađarsku, ali znatno niži od onih za baltičke države i Poljsku (buduće članice EU-a). Milanović (1998) prikazuje rezultate koji govore da je rast Ginijeva koeficijenta u tim zemljama bio pod pretežitim utjecajem rasta koeficijenta koncentracije za plaćeⁱⁱⁱ, dok je promjena strukture dohotka djelovala kao čimbenik smanjivanja nejednakosti. Promjena u strukturi raspoloživog dohotka u Hrvatskoj nalikuje na promjene u drugim tranzicijskim zemljama. Pad udjela plaća i rast udjela mirovina, ostalih socijalnih transfera i ostalih privatnih dohodaka (osim plaća) u tranzicijskom razdoblju očito čine procese koji su zajednički tranzicijskim gospodarstvima. Osim toga, promjene samih koeficijenata koncentracije u Hrvatskoj čine se specifičnima. Milanović (1998) pokazuje da je u tranzicijskim zemljama znatno povećana koncentracija plaća i mirovina, male su se promjene dogodile u koncentraciji ostalih privatnih dohodaka, dok su socijalni transferi pojačano djelovali u smjeru smanjivanja nejednakosti. Hrvatska je istodobno zabilježila blagi porast koncentracije plaća i blagi pad koncentracije mirovina, slabljenje uravnotežujućeg djelovanja so-

cijalnih transfera i osjetan rast koncentracije ostalih privatnih dohoda-ka (od samostalnog rada i od imovine).

Tablica 3. Nejednakosti i potrošnja za socijalne namjene u zemljama kandidatkinjama

Zemlja	Ginijev koeficijent		Potrošnja za socijalne namjene (% BDP-a)	
	1987–1990.	1996–1998.	Mirovine (1997)	Zdravstvo (2000)
Bugarska	0,23	0,41	6,2	3,9
Hrvatska ¹	0,29 ²	0,30 ³	13,0	8,6
Češka Republika	0,19	0,25	8,9	7,2
Estonija	0,24	0,37	7,6 ⁴	6,1
Mađarska	0,21	0,25	9,4	6,8
Latvija	0,24	0,32	10,7	5,9
Letonija	0,23	0,34	7,0	6,0
Poljska	0,28	0,33	15,1	6,0
Rumunjska	0,23	0,30	6,8 ⁴	2,9
Slovačka	n.d.	n.d.	8,0	5,9
Slovenija	0,22	0,30	14,4	8,6

¹Kompromisna vrijednost ²1988, ³1998, ⁴1993.

Izvor: World Bank (2002), Barr (2001), WHO (2002), Nestić (2003).

Postotak izdvajanja za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u BDP-u je visok i nije dugoročno održiv. Hrvatska je gotovo završila mirovinsku reformu, što bi trebalo biti značajan čimbenik sigurnosti za starije osobe. Naravno, bit će potrebno vidjeti njezine stvarne učinke na siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj, kao i očekivano djelovanje završetka reforme zdravstva.

Usprkos općem vjerovanju da je nejednakost u Hrvatskoj jako porasla tijekom tranzicijskog razdoblja, prema Nestiću (2003) nije tako. Naime, Ginijev je koeficijent porastao s 0,286 u 1988. na 0,297 u 1998. Rastavljanje Ginijeva koeficijenta pokazuje da se neočekivano blag porast nejednakosti u tom razdoblju može objasniti povećanjem socijalnih transfera i izostankom snažnije koncentracije plaća.

ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti da je apsolutno siromaštvo u Hrvatskoj nisko, ali takva ocjena lako zavarava. Obilježja siromašnih u Hrvatskoj

vrlo su slična onima u drugim zemljama i ponajviše su određena obrazovanjem, brojem osoba koje ostvaruju dohodak i onih koje su zaposlene. Opasnost od siromaštva posebno je visoka za kućanstva u kojima je glava obitelji nezaposlena ili neaktivna. Postoji nekoliko pretežitih skupina siromašnih, a to su prije svega nezaposlene i neaktivne osobe. Dosadašnji gospodarski rast u Hrvatskoj općenito nije uspio stvoriti dovoljno dobre ekonomske mogućnosti za siromašne, a oni su i u lošijem položaju kad je riječ o iskorištavanju tih mogućnosti.

Ne može se očekivati smanjivanje siromaštva ako se ne ostvari dugotrajni održivi gospodarski rast. Apsolutno siromaštvo može se ublažiti ako se ispune najmanje dva uvjeta: gospodarski rast mora se ostvariti na održivoj osnovici ili prosječni dohodak mora porasti, s tim da gospodarski rast mora biti neutralan s obzirom na raspodjelu dohotka ili smanjivanje dohodovne nejednakosti. Pravedan je rast od presudne važnosti zbog nekoliko razloga. Prvo, povećat će dohotke siromašnim osobama dajući im mogućnost bijega iz siromaštva. Drugo, pružit će mogućnosti zapošljavanja nezaposlenim i neaktivnim osobama – skupinama koje su posebno izložene opasnosti od siromaštva. Treće, stvorit će poreznu osnovicu za prikupljanje sredstava za programe ublažavanja siromaštva za osobe koje same ne mogu pobjeći iz siromaštva.

Tri su preduvjeta potrebna za postizanje pravednog rasta: očuvanje makroekonomske stabilnosti, stvaranje povoljnog okruženja za privatno poslovanje i povećanje ulaganja u ljudski kapital. To će zahtijevati redefiniranje granice između države i tržišta na pitanjima učinkovitosti: država se treba povući iz svih aktivnosti koje tržište bolje ostvaruje. Najveći problem ekonomskih politika predloženih za tranzicijsko razdoblje jest to što su bile utemeljene na što većem smanjivanju uloge države. Ali zbog produžene i složene prirode tranzicije, *odgovornosti države prije se trebaju povećati nego smanjiti*. To ne podrazumijeva povratak na autoritativnu i nedemokratsku državu. To također ne znači da država treba biti razmjerno velika u usporedbi s privatnim gospodarstvom niti da treba pokušati usmjeravati gospodarstvo. To samo znači da država treba biti aktivna i intervenirati u kritičnim područjima u kojima tržišne snage ne mogu osigurati učinkovitu alokaciju resursa ili gdje je pristup najvažnijim dobrima i mogućnostima za život ljudi neodgovarajući. Uz sve to pristupanje EU može biti korisno, ali treba biti realističan i ne očekivati previše. Daljnje jačanje demokratskih institucija i otvaranje Hrvatske u jačoj integraciji s Europom i globalnim gospodarstvom trebalo bi biti i način smanjivanja siromaštva.

PREPORUKE

Buduće članstvo u *EU neće moći razriješiti (moguće) hrvatske nedosljednosti i nevoljkosti* za ozbiljno utvrđivanje i provedbu financijski održive i učinkovite socijalne politike i ublažavanja siromaštva. Iako se prema Štulhoferu i Rimcu (2002) paternalizam – vjerovanje da država treba (ili da je dužna i može) riješiti sve egzistencijske probleme svojih građana – smanjuje, još je uvijek jak i duboko ukorijenjen u Hrvatskoj. 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 povijesnome, 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. Država može pružiti 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 nevoljkosti 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 i njihovo puno sudjelovanje u političkom procesu. Takav paradigmatički pomak zahtijeva vremena i najvjerojatnije će ga ostvariti mladi naraštaji.

Iako su ekonomski pokazatelji u posljednjih nekoliko godina općenito bili zadovoljavajući, *stanje u Hrvatskoj osjetno je složenije u usporedbi s drugim bivšim socijalističkim državama*. I tranzicijski zahtjevi i poslijeratna obnova zahtijevaju povećanje razine ulaganja. To znači povećavanje stope domaće štednje i moguće privlačenje sredstava iz inozemstva. Ti ciljevi stvaraju ograničenja u vrsti i rasponu socijalnih programa koji se mogu provesti u sadašnjim uvjetima. Hrvatske mogućnosti za ekonomski razvoj i stvaranje radnih mjesta čine se dobrima, uz pretpostavku očuvanja fiskalne discipline i nastavak reformi. Uz očuvanje političke stabilnosti, državna bi vlast trebala biti dobro pozicionirana za napredak u reformama. Naravno, postoje opasnosti od političkih spoticanja i ranjivosti zbog utjecaja nepovoljnog razvoja iz okruženja, uključujući i rizik sporijeg rasta i ograničenog pristupa međunarodnom kapitalnom tržištu.

Pristup smanjivanju siromaštva ima dvije alternative: tehnokrat-sku i institucionalnu. Prvi pristup naglašava usmjeravanje i oblikovanje programa tako da se ograničena raspoloživa sredstva usmjere na osobe s najvećim potrebama. Drugi pristup ističe da siromašnima nedostaje političke snage te da upravna nestručnost i korupcija otežavaju pružanje kvalitetnih javnih usluga. Stoga smanjivanje siromaštva zahtijeva institucionalni razvoj, promjenu političkih struktura, poboljšanje *governance* te promjenu stava prema siromašnima.

Znatno smanjivanje siromaštva u Hrvatskoj može se ostvariti pozornim preusmjeravanjem 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 putem podugovaranja, i (b) osigurati usku suradnju između sustava programa socijalne pomoći, obrazovanja i službe za zapošljavanje kako bi se poboljšale mogućnosti siromašnih i nezaposlenih za vraćanje u svijet rada. Poticaji na 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.

Uspješno smanjivanje siromaštva izravno je povezano s dosljednim povećanjem decentralizacije izvora i usluga. Struktura odnosa državnih tijela vlasti na različitim razinama utječe na djelotvornost i pravednost u pružanju usluga, na socijalnu sigurnosnu mrežu i na programe ublažavanja siromaštva. Nadalje, praktični problem s neuspjesima središnje vlasti jest činjenica 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 da slabi ulogu države nego je ograničava na najslabiji dio stanovništva kojemu je pomoć i najpotrebnija. To povećava opterećenje javnih usluga i često negativno utječe na njihovu kakvoću. Prenosjenje programa za ublažavanje siromaštva na niže razine vlasti u Hrvatskoj treba posebno pažljivo razmotriti zbog nedostatka transparentnosti ili neodgovarajućih podrobnosti (specifičnosti, kriterija) u određivanju transfera, zbog čega katkad bogatija područja mogu ostvariti veće transfere od siromašnijih.

Ne može se 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 na nepostojanju diskriminacije. Potrebno je osnažiti *socijalnu sigurnosnu mrežu* boljim usmjerenjem i praćenjem programa socijalne skrbi, jačanjem nevladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga, decentralizacijom nekih socijalnih usluga, bolje ciljanom socijalnom pomoći te boljim utvrđivanjem politike zapošljavanja. Najvažniji cilj socijalne politike mora biti omogućavanje novog zapošljavanja ili povratka u svijet rada. Za većinu ljudi ovisnost o državnoj pomoći nije zadovoljavajuća alternativa zapošljavanja ni u smislu psihičkog zadovoljstva ni u materijalnom blagostanju. Poželjno je, gdje god je moguće, naći zaposlenje u službenom gospodarstvu. Ne samo da su takvi poslovi 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.

Povećanje zaposlenosti trenutačno je jedan od najvažnijih prioriteta gospodarske politike u Hrvatskoj. Postoji očito jaka povezanost siromaštva, obrazovanja, zapošljivosti i dugotrajne nezaposlenosti. Problem dugotrajne nezaposlenosti se pojačava. Rast udjela dugotrajno nezaposlenih – onih koji čekaju na posao dulje od godinu dana, stalan je i oni čine više od polovice svih nezaposlenih. *Zadaća Vlade je smanjenje priljeva u dugotrajnu nezaposlenost i smanjenje broja 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 radnim aktivnostima može se poboljšati i socijalna uključenost tih osoba. Ujedno, ne postoje vremenske ocjene stvarne učinkovitosti pojedinih mjera. To se može riješiti uvođenjem novih tehnika (npr. studijama praćenja – *tracking studies*) u prikupljanju podataka o ostvarenim utjecajima.

Za poboljšanje informiranosti javnosti i pristupa socijalnim programima potrebne su *dvije vrste aktivnosti*. Prvo, u potpori reforme cjelokupnog sustava socijalne skrbi i osiguranja Ministarstvo rada i socijalne skrbi treba za javnost i sve razine vlasti osiguravati pristup informacijama o socijalnim pravima, programima i politikama. Građani i mogući korisnici trebaju imati jasne informacije o postojećim socijal-

nim programima u sustavu socijalne skrbi koji se nude preko centara za socijalnu skrb na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Dostupnost informacija trebalo bi ostvariti putem različitih medija, s tim da se u njima jasno mora spoznati koja je vrsta programa dostupna u pojedinom centru za socijalnu skrb.

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*. Nepristrane analize o siromaštvu trebale bi pomoći da pitanja siromaštva dobiju odgovarajuće mjesto na listi političkih prioriteta na nacionalnoj i lokalnoj razini. Pokazatelji o siromaštvu mogu biti dobra osnovica za utvrđivanje i oblikovanje različitih mjera socijalne politike. Jedan od ciljeva tih pokazatelja jest i praćenje učinaka socijalnog programa.

Na kraju bismo željeli preporučiti da se poboljša kakvoća, opseg i učestalost statistike koja obuhvaća sustav socijalne skrbi te da se potaknu istraživanja o siromaštvu, ekonomskoj nejednakosti i socijalnoj isključenosti. Informacije i istraživanja o tome nužne su za socijalno planiranje te za određivanje odgovarajuće politike. Ako je cilj to da socijalne sigurnosne mreže postanu dostupne siromašnima, potrebne su spoznaje o tome tko su siromašni, gdje se oni nalaze te koliki dio pomoći dolazi do ciljane skupine. U većini zemalja (pogotovo tranzicijskih) značajna se sredstva troše na socijalne sigurnosne mreže, ali ne prikupljaju se podaci i ne prati se 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 svih razina 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.

ⁱ *Pojedinosti o svim sastancima i odgovarajućim dokumentima mogu se naći na <http://europa.eu.int>.*

ⁱⁱ *O aktivnostima Vijeća EU pogledati <http://www.eapn.org>, za Finsku <http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/index.htm>, za Irsku <http://portal.welfare.ie> i <http://www.entemp.ie>.*

ⁱⁱⁱ *Koeficijent koncentracije sadržava unutarnju nejednakost u raspodjeli određene vrste dohotka, ali i njegovu korelaciju s ukupnim dohotkom. Taj koeficijent može poprimiti vrijednost od -1, ako cjelokupni iznos određene komponente dohotka prima najsiromašnija osoba u raspodjeli ukupnog dohotka, 0 ako sve osobe primaju jednaki iznos, do 1, kada taj cjelokupni iznos prima ukupno najbogatija osoba. Negativna (pozitivna) vrijednost koeficijenta koncentracije pokazuje da je dohodak iz promatranog izvora negativno (pozitivno) povezan s ukupnim dohotkom (Milanovic, 1998:16).*

LITERATURA

- Atkinson, A. B., 1989.** “How Should We Measure Poverty? Some Conceptual Issues” in: A. B. Atkinson. *Poverty and Social Security*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Barr, N., 2001.** “Reforming welfare states in post-communist countries” in: L. T. Orłowski ed. *Transition and Growth in Post-Communist Countries. The Ten-Year Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dauderstädt, M., 2002.** *The Enlarging Euroland: Deepening and Widening Unemployment and Inequality?* [online]. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. Available on: [<http://fesportal.fes.de>].
- EBRD, 1999.** *Transition Report*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Eurostat News Release, 2003.** Poverty and social exclusion: Population at risk of poverty [online]. Available from: [<http://www.czso.cz>].
- Eurostat, 2003.** *Euro-zone unemployment stable at 8.9%, EU 15 up to 8.1%* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int>].
- Gallie, D. and Paugam, S., 2002.** *Social Precarity and Social Integration*, the European Commission Directorate – General Employment Eurobarometer [online]. Available from: [http://europa.eu.int/-comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/eurobarometer_en.pdf].
- Grootaert, C. and Braithwaite, J., 1998.** *Poverty Correlates and Indicator Based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union* [online]. Research Project Poverty Reduction and Economic Management Network, Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington: World Bank. Available from: [<http://www.worldbank.org>].
- Jimeno, F. J. [et al.], 2000.** *Integration and Inequality: Lessons from the Accessions of Portugal and Spain to the EU* [online]. Background Papers for Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. Washington: The World Bank. Available from: [<http://lnweb18.worldbank.org>].
- Milanovic, B., 1998.** *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* [online]. Washington: The World Bank. Available from: [<http://www-wds.worldbank.org>].
- Nestić, D., 2003.** “Inequality in Croatia in The Period from 1973 to 1998” [online]. *Occasional Paper* No. 17. Zagreb: Institute of Public Finance. Available from: [<http://www.ijf.hr/ops/PDF/ijf-ops17.pdf>].

- Official Journal of the European Communities, 2001.** *Treaty of Nice Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts* (2001/C 80/01) [online]. Available from: [http://europa.eu.int/eurlex/en/treaties/dat/EU_consol.pdf].
- Otto, B. and Goebel, J., 2002.** "Incidence And Intensity Of Permanent Income Poverty In European Countries" [online]. *European Panel Analysis Group, EPAC working paper* No. 28. Available from: [<http://www.iser.essex.ac.uk>].
- Sen, A., 1997.** "Inequality, unemployment and contemporary Europe" [online]. *International Labour Review*, 136 (2), 155-171. Available from: [www.ilo.org].
- Simón, S.-R., Herce, A. J. and de Lucio, J.-J., 2003.** "Convergence in Social Protection across EU Countries, 1970-1999" [online]. *European Network of Economic Policy Research Institutes, Working Paper* No. 18. Available from: [<http://www.enepri.org>].
- Šošić, V., 2003.** "Unemployment, Social Exclusion and Poverty" in: N. Starc, ed. *Human Development Report: Croatia 2002*. Zagreb: UNDP : Institute of Economics.
- Štulhofer, A. i Rimac, I., 2002.** "Oportunizam, institucije i moralni troškovi: sociokulturna dimenzija neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj 1995-1999". *Financijska teorija i praksa*, 26 (1), 213-228.
- Šućur, Z., 2001.** *Siromaštvo: Teorije, koncepti i pokazatelji*. Zagreb: Pravni fakultet.
- UNDP, 1999.** *Transition 1999, Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS* [online]. New York ; Oxford: Oxford University Press. Available from: [<http://www.undp.org/rbec/publications/>].
- UNDP, 2003a.** *Human Development Report 2003, Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty* [online]. New York ; Oxford: Oxford University Press. Available from: [<http://www.undp.org>].
- UNDP, 2003b.** *Poverty data* [on line]. Available from: [<http://www.worldbank.org>].
- Vlada RH, 2002.** *Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Voges, W. and Kazepov, Y., 1998.** "Welfare Regimes and Welfare Use Social Assistance Patterns as an Outcome of Minimum Income Support Policies in German and Italian Cities" [online]. *Sfb-Arbeitspapier* No. 52. Available from: [<http://www.sfb186.uni-bremen.de/download/paper52.pdf>].

- WHO, 2002.** *The World Health Report* [online]. Available from: [<http://www.who.int>].
- World Bank, 2000.** *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* [online]. Washington: World Bank : Oxford University Press. Available from: [<http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf>].
- World Bank, 2001.** *Croatia Economic Vulnerability And Welfare Study* [online]. Zagreb: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. Available from: [<http://www.worldbank.hr>].
- World Bank, 2001/2002.** *World Development Report 2000/2002*. Washington: World Bank : Oxford University Press.
- World Bank, 2002.** *The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: World Bank.