



STRUKTURA NAKNADA, IZDACI I KORISNICI PROGRAMA SOCIJALNE ZAŠTITE U REPUBLICI HRVATSKOJ



Ministarstvo socijalne
politike i mladih

Izvešće u sklopu projekta
“SINERGIJSKI SOCIJALNI SUSTAV”

Zagreb, 2016.



Projekt je provodilo Ministarstvo socijalne politike i mladih u suradnji s Programom
Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj.



ISBN 978-953-57085-1-3



IMPRESSUM:

Ovaj dokument izrađen je u sklopu projekta "Sinergijski socijalni sustav", koji se provodio u okviru **Programa Unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – PROGRESS** (2007.-2013.). U izradi su svojim komentarima i prijedlozima te pružanjem tehničke podrške sudjelovali stručnjaci uključeni u rad Upravljačkog tima, predstavnici Ministarstva socijalne politike i mladih te Međusektorskog stručnog odbora projekta u koji su bili uključeni predstavnici sljedećih tijela i organizacija: Ministarstvo financija, Ministarstvo uprave, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo branitelja, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj, Udruga gradova, Udruge općina Republike Hrvatske, Hrvatska zajednica županija te Hrvatske mreže protiv siromaštva.

Autori i autorice: prof. dr. sc. Zoran Šućur, izv. prof. dr. sc. Zdenko Babić, dr. sc. Ivica Urban i mag. act. soc. Jelena Baran

Izdavač: Ministarstvo socijalne politike i mladih
Grafički dizajn: Vizualne kreacije d.o.o., Zagreb
Lektura: Ad Acta prijevodi d.o.o., Zagreb
Naklada: 900

Zagreb, 2016. g.

Za više informacija:

Ministarstvo socijalne politike i mladih, Republika Hrvatska

Trg Nevenke Topalušić 1
HR-10000 Zagreb
Tel: +385 1 555 7111
Fax: +385 1 555 7222
Email: ministarstvo@mspm.hr
Web: www.mspm.hr

Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP)

Projektni ured u Hrvatskoj
Lomnička 2
HR-10000 Zagreb
Tel: +385 1 23 61 666
Fax: +385 1 23 61 620
Email: registry.hr@undp.org
Web: www.hr.undp.org

Predstavništvo Europske komisije u Republici Hrvatskoj

Ulica Augusta Cesarca 4
HR-10000 Zagreb
Tel: +385 1 4681 300
Fax: +385 1 4627 499
Email: comm-rep-zag@ec.europa.eu
Web: <http://ec.europa.eu/croatia>

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Programa Unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – PROGRESS (2007-2013). Sadržaj ove publikacije u isključivoj je nadležnosti Ministarstva socijalne politike i mladih i suradnika u provedbi te se ni na koji način ne može smatrati da odražava stajališta Europske unije.

Program Unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost - PROGRESS (2007-2013) provodi Europska komisija. Uspostavljen je radi financijske potpore postizanju ciljeva Europske unije u područjima zapošljavanja, socijalne skrbi i jednakih mogućnosti te doprinosu postizanju ciljeva strategije Europa 2020 u navedenim područjima. Za dodatne informacije pogledati: <http://ec.europa.eu/progress>.

Sadržaj

UVOD	1
1. O KONCEPTU SOCIJALNE ZAŠTITE	1
2. ADMINISTRATIVNI I TERITORIJALNI USTROJ REPUBLIKE HRVATSKE	3
2.1. Teritorijalni ustroj: sažeti prikaz promjena	3
2.2. Pokazatelji razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave	5
3. ULOGA RAZINA VLASTI U SOCIJALNOJ ZAŠTITI: PRAVNI OKVIR	7
3.1. Socijalna zaštita u Ustavu Republike Hrvatske	7
3.2. Zakoni i akti u području socijalne zaštite	9
3.3. Ključne institucije socijalne zaštite na središnjoj razini	9
3.4. Uloga jedinica lokalne i područne samouprave u socijalnoj zaštiti	13
4. KORISNICI I IZDACI PROGRAMA/NAKNADA SOCIJALNE ZAŠTITE	17
4.1. Metodološke napomene	17
4.1.1. Podaci službenih statističkih tijela i ministarstava	17
4.1.2. Podaci prikupljeni istraživanjem u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav	18
4.2. Programi, korisnici i izdaci socijalne zaštite na središnjoj razini vlasti	21
4.2.1. Brojnost i oblici naknada te struktura izdataka na središnjoj razini vlasti	21
4.2.2. Naknade, korisnici i izdaci po funkcijskim skupinama	22
4.2.3. Izdaci za naknade po skupinama korisnika	32
4.2.4. Izdaci za naknade po ESSPROS funkcijama	32
4.3. Programi, korisnici i izdaci socijalne zaštite na razini JLP(R)S	33
4.3.1. Kratka napomena o izdacima za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja koji su ostali izvan koncepta socijalne zaštite	33
4.3.2. Brojnost programa i naknada JLP(R)S	34
4.3.3. Oblici naknada i periodičnost njihova pružanja	36
4.3.4. Visina i struktura socijalnih izdataka u JLP(R)S	40
4.3.5. Tipovi naknada i struktura izdataka prema korisničkim skupinama i razinama vlasti lokalne/područne samouprave	45
4.4. Programi, korisnici i izdaci socijalne zaštite na razini središnje i lokalne države	53
5. UVJETI I KRITERIJI OSTVARIVANJA PRAVA NA NAKNADE I USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE	56
5.1. Pristup naknadama i uslugama na središnjoj razini vlasti	56
5.2. Pristup naknadama i uslugama u JLP(R)S	58
6. UTJECAJ SUSTAVA POREZNIH OLAKŠICA NA SOCIJALNU DOBROBIT GRAĐANA	62
6.1. Porezne i druge olakšice za građane	62
6.2. Analiza stanja i prijedlog promjena (reformе) poreznih olakšica za uzdržavane članove i doplatka za djecu	67
6.2.1. Nedostaci u sustavu poreza na dohodak i doplatku za djecu	67
6.2.2. Prijedlozi za uklanjanje nedostataka u sustavu poreza na dohodak i doplatku za djecu	70
6.2.3. Učinak promjena u sustavima olakšica za djecu i doplatka za djecu	76
7. ULOGA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U PROGRAMIMA SOCIJALNE ZAŠTITE	81
7.1. Programi i javni izdaci za projekte OCD-a u socijalnom području	82
7.2. Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području po skupinama korisnika	88
7.3. Zaključno o projektima OCD u socijalnom području koje sufinanciraju tijela središnje ili lokalne/područne vlasti	97

8. SOCIJALNO PLANIRANJE NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI	98
9. KOMPARATIVNI UVIDI: SUSTAVI SOCIJALNE ZAŠTITE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I AUSTRIJI	101
9.1. O sustavu socijalne zaštite u Austriji	101
9.2. O sustavu socijalne zaštite u Sloveniji	102
9.3. Primjeri dobre prakse iz Austrije i Slovenije i njihova primjenjivost u Hrvatskoj	103
10. ZAKLJUČCI, PRIJEDLOZI I PREPORUKE	110
10.1. Zaključci	110
10.2. Prijedlozi promjena u sustavu socijalne zaštite i preporuke	112
LITERATURA	115
PRILOZI	117

POPIS SKRAĆENICA I AKRONIMA

BDP	bruto domaći proizvod
CIR	civilni invalidi rata
CZSS	Centar za socijalnu skrb
DZS	Državni zavod za statistiku
ESSPROS	European System of Integrated Social Protection Statistics (Europski sustav integrirane statistike socijalne zaštite)
EU	Europska unija
Eurostat	Statistički ured Europske unije
GFS	Government Finance Statistics
HBDR	hrvatski branitelji iz Domovinskog rata
HZMO	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
JLP(R)S	jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS	jedinice lokalne samouprave
JNP	jednokratna novčana pomoć
JP(R)S	jedinice područne (regionalne) samouprave
MBRN	Ministarstvo branitelja
MFIN	Ministarstvo financija
MMF	Međunarodni monetarni fond
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
MSPM	Ministarstvo socijalne politike i mladih
MVI	mirnodopski vojni invalidi
MZDR	Ministarstvo zdravlja
MZOS	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta
OCD	organizacije civilnog društva
PZU	pomoć za uzdržavanje
RH	Republika Hrvatska
RVI	ratni vojni invalidi
UNDP	(United Nations Development Programme) Program Ujedinjenih naroda za razvoj
ZMN	zajamčena minimalna naknada

Predgovor

Publikacija *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj* nastala je kao rezultat rada na projektu »Sinergijski socijalni sustav« u sklopu Programa Europske unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost - PROGRESS 2007. - 2013., koji je u razdoblju od listopada 2014. do travnja 2016. godine provodilo Ministarstvo socijalne politike i mladih Republike Hrvatske (MSPM) u suradnji s Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj. Ministarstvo socijalne politike i mladih imenovalo je Međusektorski stručni odbor projekta (MSO) sastavljen od 19 članova - predstavnika različitih ministarstava, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predstavnika Udruge gradova, županija i općina te predstavnika krovnih organizacija civilnog društva, koji je pratio tijek rada na projektu te su bili u mogućnosti uputiti svoje sugestije i komentare u svim fazama projekta. Predstavnici MSO dali su značajan doprinos kvaliteti publikacije svojim argumentiranim prilogima na redovitim mjesečnim sastancima na kojima se raspravljalo o dizajnu i nalazima istraživanja, njihovom značenju u određenom kontekstu te preporukama. Uz to, održane su četiri regionalne radionice za široki krug lokalnih i regionalnih aktera kojima su predstavljeni sažeti nalazi istraživanja i osnovne analize iz ove publikacije. Tako su i akteri na razini jedinica lokalne, regionalne i područne samouprave, koji provode mjere socijalne politike i oblikuju lokalne odgovore na lokalne socijalne probleme, imali priliku iznijeti svoja mišljenja i preporuke.

Osim spomenutog, predstavnici MSO-a zajedno sa stručnjacima iz hrvatskog ureda UNDP-a su nakon studijskih posjeta Sloveniji i Austriji dali ključni doprinos u pripremi devetog poglavlja ovog izvješća u kojem su prikazani sustavi socijalne zaštite Austrije i Slovenije s opisom potencijalne primjene dobre prakse u Hrvatskoj.

Ministarstvo socijalne politike i mladih Republike Hrvatske značajno je doprinijelo uspjehu ovog projekta u svim fazama, od pripreme projektnog prijedloga, administracije projekta, angažiranja vanjskih stručnjaka, uspostavljanja projektne upravljačke strukture te koordiniranja svih organizacijskih i tehničkih pitanja u projektu. Veliki dio posla na projektu odradili su stručnjaci ureda UNDP-a kao suradnika u provedbi projekta MSPM. Stručnjaci ureda UNDP osobito su doprinijeli uspjehu projekta u fazi prikupljanja podataka od strane jedinica lokalne i područne samouprave te u pripremi i pisanju 8. i 9. poglavlja izvješća.

Najveći dio publikacije, osim spomenutih poglavlja 8. i 9., priredili su stručnjaci sa Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i to prof. dr. sc. Zoran Šučur, izv. prof. dr. sc. Zdenko Babić i mag. act. soc. Jelena Baran te dr. sc. Ivica Urban iz Instituta za javne financije. Publikacija *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj* po prvi put donosi cjelovit uvid u funkcioniranje ukupnog sustava socijalne zaštite Republike Hrvatske i to izdvojeno prikazujući i analizirajući socijalne programe koji su organizirani i financirani od strane središnje države, socijalne programe na razini jedinica lokalne i područne samouprave te donoseći ocjenu eventualnih preklapanja i komplementarnosti u programima središnje i lokalne razine vlasti.

Po ocjeni neovisnih recenzenata, ova studija može biti od velike koristi nositeljima socijalne politike pri kreiranju budućih reformskih prijedloga, ali i široj akademskoj i stručnoj javnosti, što je zapravo temeljna vrijednost ove publikacije koja je nastala kao rezultat timskog rada različitih dionika na spomenutom projektu pod koordinacijom Ministarstva socijalne politike i mladih Republike Hrvatske.

U Zagrebu, 7. ožujka 2016. godine

Ministrica socijalne politike i mladih Republike Hrvatske

mr. sc. Bernardica Juretić

UVOD

Izvešće Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj rezultat je rada na projektu »Sinergijski socijalni sustav« u sklopu Programa Unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost - PROGRESS (2007. - 2013.), koji je provodilo Ministarstvo socijalne politike i mladih Republike Hrvatske u suradnji s Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj. Na projektu su bili angažirani stručnjaci sa Studijskog centra socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu, iz Instituta za javne financije te stručnjaci iz hrvatskog ureda UNDP-a, stručni suradnici Ministarstva socijalne politike i mladih te članovi Međusektorskog stručnog odbora iz različitih ministarstava i institucija zajedno s predstavnicima jedinica regionalne i lokalne samouprave.

Cilj je projekta bio izraditi cjelovitu analizu sustava socijalne zaštite, izdataka za socijalne naknade i socijalnih programa na razini središnje države te programa i socijalnih naknada na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave. Osim toga, cilj je bio da se temeljem rezultata prethodno spomenute analize cjelokupnog sustava socijalne zaštite izradi prijedlog Starteškog okvira mjera za učinkovitiji sustav socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj. Spomenuta analiza koju donosi ovo izvješće trebala bi pridonijeti boljem razumijevanju i usmjeravanju socijalnih naknada, kako na središnjoj razini, tako još više na razini jedinica regionalne i lokalne samouprave jer se radi o prvoj sustavnoj analizi socijalnih naknada i socijalnih programa na lokalnoj/područnoj razini. Naime, ovim projektom će se po prvi puta ostvariti uvid u to koliko su i u kojoj mjeri socijalni programi i naknade na lokalnoj i regionalnoj razini komplementarni sustavu socijalnih naknada na nacionalnoj razini, odnosno postoje li preklapanja u programima i naknadama. U tu su svrhu prikupljeni i podaci kroz posebno prilagođeni upitnik od jedinica regionalne i lokalne samouprave, a prikupljanje je koordinirao ured UNDP-a u Hrvatskoj. U sklopu projekta organizirane su i četiri radionice sa članovima međusektorskog odbora u regionalnim centrima u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku te dva studijska putovanja u Sloveniju i Austriju s ciljem upoznavanja funkcioniranja sustava socijalne zaštite u spomenutim zemljama i prijenosa dobre prakse u sustav socijalne zaštite u Hrvatskoj. Izvješće je podijeljeno u 10 poglavlja. Iza uvoda slijedi poglavlje koje pojmovno pojašnjava koncept socijalne zaštite, zatim slijede poglavlja koja govore o administrativnom i teritorijalnom ustroju RH, u trećem poglavlju se prikazuje pravni okvir i uloga različitih razina vlasti u socijalnoj zaštiti, četvrto poglavlje donosi analizu naknada po programima i korisnicima, peto poglavlje se bavi uvjetima i kriterijima za ostvarivanje prava na naknade i usluge socijalne zaštite, sljedeće poglavlje razmatra učinke poreznih olakšica na socijalnu dobrobit, sedmo poglavlje se bavi ulogom organizacija civilnog društva u socijalnoj zaštiti, osmo poglavlje govori o socijalnom planiranju na lokalnoj i regionalnoj razini, deveto poglavlje komparira sustave socijalne zaštite Republike Hrvatske, Slovenije i Austrije. Izvješće završava poglavljem u kojem se sumiraju zaključci, prijedlozi i preporuke.

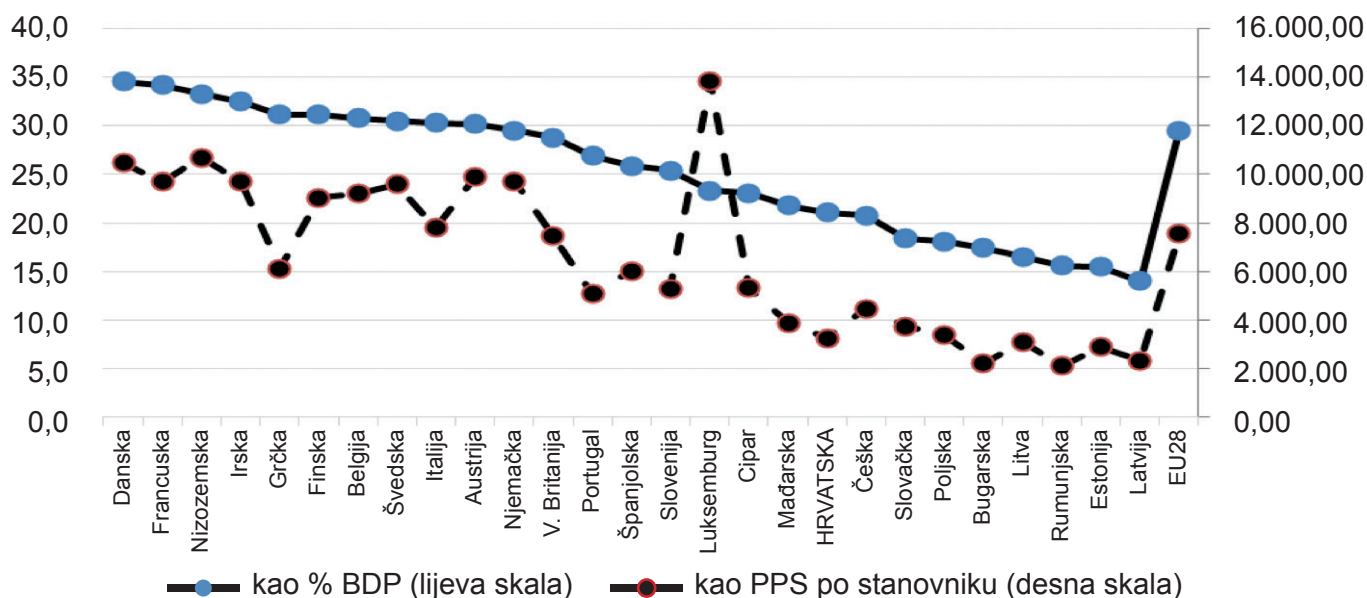
1. O KONCEPTU SOCIJALNE ZAŠTITE

Socijalna zaštita je pojam koji s obzirom na različite nacionalne kontekste u kojima su izgrađivani specifični nacionalni sustavi socijalne zaštite i različite metodologije prikupljanja podataka nerijetko poprima različita značenja. To onda izaziva dvojbe o obuhvaćanju termina socijalne zaštite čak i kod dijela stručne javnosti. Sustav socijalne zaštite u širem smislu uobičajeno obuhvaća zakone, mjere i aktivnosti koje imaju za cilj zaštititi pojedince od ključnih životnih rizika kao što su bolest, invalidnost, starost, gubitak posla, siromaštvo, smrt hranitelja, ali i drugih kao što su: ratovi, prirodne nepogode i slično. Drugim riječima, prema Puljizu i sur. (2005.) socijalna zaštita obuhvaća sve državne i druge mjere i mehanizme kojima je cilj zaštita socijalno ranjivih skupina, kao što su stari, bolesni, invalidi, nezaposleni, siromašni, obitelji s djecom i slično. Socijalna zaštita obično obuhvaća sljedeće sustave: mirovinski i zdravstveni sustav, sustav zaštite od nezaposlenosti, sustav zaštite obitelji i djece, sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi, stambenu politiku te sustave skrbi za preživjele uzdržavane članove obitelji. Iz navedenog je razvidno da je socijalna zaštita bitno širi termin od koncepta socijalnog osiguranja (koji prevladava u kontinentalnoj Europi, a gdje se pravo na novčane naknade temelji na prethodnoj uplati doprinosa) ili od anglosaksonskog koncepta socijalne sigurnosti, jer još uključuje sve naknade iz sustava socijalne pomoći, određene specifične kategorijalne naknade u koje, primjerice, ulaze

različite naknade usmjerene na obitelji s malodobnom djecom ili naknade usmjerene na osobe s invaliditetom te također obuhvaća široki prostor različitih socijalnih usluga: od usluga u području zdravstva do usluga iz sustava socijalne skrbi. Tako bi se sumarno moglo reći da **socijalna zaštita obuhvaća sustav socijalnog osiguranja (ili socijalne sigurnosti), sustav socijalne pomoći i kategorijalnih naknada te također sustav socijalnih usluga koje su dostupne građanima i koje su često također nacionalno specifične.**

Dvije najviše upotrebljavane metodologije za prikupljanje podataka o socijalnoj zaštiti su službena ESSPROS¹ metodologija Europskog statističkog ureda za prikupljanje podataka o izdacima socijalne zaštite (Eurostat, 2012.) i metodologija Međunarodnog monetarnog fonda (IMF, 2001.). Metodologija za Europski sustav integrirane statistike socijalne zaštite razvijena je kasnih sedamdesetih godina za potrebe statističkog praćenja sektora socijalne zaštite u tadašnjim članicama Europske zajednice. Prvi metodološki priručnik za primjenu ESSPROS-a objavljen je 1996. godine. Cilj Europskog sustava integrirane statistike socijalne zaštite je pružiti sveobuhvatan opis socijalne zaštite u državama članicama EU-a i zemljama kandidatima za članstvo u EU. Socijalna zaštita prema ESSPROS-u obuhvaća intervencije javnih ili privatnih tijela s namjerom olakšavanja financijskog opterećenja kućanstava i pojedinaca definiranim nizom socijalnih rizika i potreba, pod uvjetom da ne postoji istovremeno uzajamno niti individualno rješenje. Općeprihvaćeni rizici ili potrebe koji zahtijevaju socijalnu zaštitu prema ESSPROS-u jesu sljedeći: bolest/zdravstvena skrb, invaliditet, starost, preživjeli uzdržavani članovi, obitelj/djeca, nezaposlenost, stanovanje i socijalna isključenost koja nije drugdje klasificirana. Dodatna prednost ove metodologije, osim detaljne funkcionalne razrade izdataka socijalne zaštite koju ona pruža, jest detaljna razrada izdataka socijalne zaštite na naknade socijalne zaštite, administrativne troškove, transfere preusmjerene na druge programe i ostale izdatke. Naknade socijalne zaštite zatim se dijele na naknade bez provjere materijalnog stanja i naknade socijalne zaštite temeljene na provjeri materijalnog stanja. Osim toga, naknade su klasificirane prema tipu naknada na novčane naknade, nenovčane naknade te na socijalne doprinose preusmjerene između programa. Dakle, statistika izdataka socijalne zaštite učinjena prema ESSPROS metodologiji je, općenito rečeno, prilično iscrpna. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske po prvi put je krajem 2009. godine objavio kretanje izdataka socijalne zaštite prema ESSPROS-u.

Slika 1.1. Izdaci za socijalnu zaštitu u EU i Hrvatskoj (2012.)



Napomena: PPS (Purchasing Power Standard) ime je umjetne valute koju koristi Eurostat. Teorijski, s jednim PPS-om moguće je kupiti istu količinu dobara i usluga u svakoj zemlji.

Izvor: Eurostat.

¹ European system of integrated social protection statistics (Europski sustav integrirane statistike socijalne zaštite).

Kada usporedimo razinu izdvajanja za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj sa europskim zemljama, razvidno je da Hrvatska sa svojih 21,1 % BDP-a u prosjeku bitno manje izdvaja za socijalnu zaštitu nego što je prosjek EU28, koji je iznosio 29,5 % u 2012. godini, dok je primjerice Danska izdvajala 34,6 %, a Francuska 34,2 % BDP-a. Iz podataka prikazanih na slici 1.1. razvidno je da se Hrvatska nalazi negdje oko prosjeka izdvajanja za socijalnu zaštitu pet srednjoeuropskih zemalja (Slovenija, Mađarska, Češka, Poljska i Slovačka), koji je 2012. godine iznosio 20,9 % BDP-a, a koje su joj najbližije po povijesnom naslijeđu (bile su u sastavu bivše Austro-Ugarske Monarhije, iskusile su socijalističko razdoblje), ali i po razini razvijenosti. Vidljivo je da veću razinu izdvajanja od Hrvatske imaju Mađarska i Slovenija, dok Češka, Poljska i Slovačka izdvajaju tek nešto manji udio BDP-a za socijalnu zaštitu od Hrvatske, a bitno nižu i nižu razinu imaju Bugarska, Rumunjska i baltičke zemlje (oko 15 %). Kad se socijalni izdaci izraze u standardu kupovne moći (PPS) po stanovniku, onda manje od Hrvatske za socijalnu zaštitu izdvajaju samo Rumunjska, Bugarska i baltičke zemlje.

Metodologija Međunarodnog monetarnog fonda GFS (*Government Finance Statistics*) je metodologija koja je razrađena s ciljem prikupljanja podataka o stanju državnih financija koji su prikladni za međunarodne usporedbe i komunikaciju sa globalnim financijskim institucijama te za evidentiranje državnih financijskih tokova, primitaka i izdataka. Prema metodologiji GFS-a (IMF, 2001.), koju primjenjuje i Ministarstvo financija Republike Hrvatske, socijalna zaštita uključuje sljedeće socijalne rizike i funkcije: bolest i invaliditet, starost i smrt hranitelja, obitelj i djecu, nezaposlenost, stanovanje, socijalnu isključenost, istraživanje i razvoj socijalne zaštite te ostale aktivnosti socijalne zaštite. U nastavku teksta dominantno se koristi ESSPROS metodologija, dok se u dijelu izvješća o socijalnim naknadama na lokalnoj razini koriste podaci Ministarstva financija koji su prikupljeni prema metodologiji MMF-a.

2. ADMINISTRATIVNI I TERITORIJALNI USTROJ REPUBLIKE HRVATSKE

2.1. Teritorijalni ustroj: sažeti prikaz promjena

Lokalna samouprava i uprava na području Republike Hrvatske definirana je Ustavom iz 1990. godine (NN, 56/90) kojim su prestale važiti odredbe o upravno-teritorijalnom ustroju iz socijalističkog razdoblja, a prema kojima je prostor Republike Hrvatske bio podijeljen na 101 općinu (Koprić, 2010.). Ustavom iz 1990. godine najavljene su nove izmjene teritorijalnog ustroja koje će donijeti Zakon o lokalnoj samoupravi. Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi donesen je 1992. godine (NN, 90/92) te je zajedno sa Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, također iz 1992. godine (NN, 90/92, 90/93), i sa Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN, 90/92) definirao novi teritorijalni ustroj Republike Hrvatske koji se praktički počeo implementirati nakon lokalnih izbora koji su održani u proljeće 1993. godine. Ustavom iz 1990. godine županije, gradovi i općine utvrđeni su kao oblici lokalne samouprave i uprave na području Republike Hrvatske. Prema navedenim zakonskim i ustavnim načelima i normama područje Republike Hrvatske je 1993.² godine bilo podijeljeno na 21 županiju, uključujući i Grad Zagreb, 69 gradova i 418 općina (Koprić, 2010.).

Promjene imena naselja, područja gradova i općina poslije su se sukcesivno događale brojnim izmjenama i dopunama Zakona³ tako da je 1995. godine promijenjen i status Grada Zagreba te je on postao sastavnim dijelom Zagrebačke županije, a Zakonom je utvrđeno i pet novih gradova⁴ na području Zagrebačke županije (NN, 69/95). Sljedeće značajnije izmjene uslijedile su 1997. godine donošenjem novog Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN, 10/97). Područje Republike Hrvatske tada je podijeljeno na dvadeset županija, pri čemu je iz Zagrebačke županije izdvojen Grad Zagreb. Ovim zakonskim promjenama 1997. godine ustrojeno je novih četrdeset i sedam gradova, a u trideset i četiri općine izvršene su promjene područja. Danom stupanja na snagu Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1997. godine (NN, 10/97) prestao je vrijediti Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj donesen 1992. godine. Teritorijalni ustroj iz 1997. godine bio je na snazi do 2001. godine kada se nakon izmjene Ustava 2001. godine uspostavljaju novi temelji sustava lokalne i regionalne samouprave.

² Već su 1993. godine (NN, 1/93) izvršene izmjene i dopune Zakona iz 1992. godine, te je broj gradova iznosio 70 (Ivanić-Grad je dobio status grada).

³ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

⁴ Jastrebarsko, Sv. Ivan Zelina, Velika Gorica, Vrbovec i Zaprešić.

Tako se donose novi zakoni kojima se definira novi pravni okvir organizacije, ovlasti i djelovanja lokalne i područne (regionalne) samouprave. To su bili sljedeći zakoni: Zakon o lokalnoj upravi i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 33/2001, 60/2001), Zakon o Gradu Zagrebu (NN, 62/2001), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 170/2001) i Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 33/2001, 10/2002, 155/2002, 45/2003).

Trenutno su na snazi odredbe Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj donesenog 19. srpnja 2006. godine (NN, 86/2006), prema kojem je teritorij Republike Hrvatske administrativno podijeljen na dvije razine. Višu razinu čine jedinice područne samouprave (županije), a broj JP(R)S i status Grada Zagreba nisu mijenjani od zadnjeg Zakona iz 1997. godine te ih je i dalje 21. Nižu administrativnu razinu čine JLS kojih ima 555, a čine ju gradovi i općine, od čega je 126 gradova i 429 općina te grad Zagreb koji kao glavni grad Republike Hrvatske ima poseban status grada i županije, što je regulirano posebnim zakonom.

Tablica 2.1.1. Prikaz promjena broja jedinica lokalne samouprave (1992.-2008.)

Jedinice lokalne samouprave	1992.	2008.	+(n)	u %
Gradovi	68	126 i Grad Zagreb	+58	85,3
Općine	418	429	+11	2,6
UKUPNO	486	555 i Grad Zagreb	+70	14,2

Izvor: Institut za javnu upravu: Polis - portal lokalne samouprave.

Kako prikazuju podaci u tablici 2.1.1., velik broj jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, koji je od 1992. godine do danas »narastao« za 14,2 %, zbog izrazitog porasta broja gradova sa 68 na čak 126 (za čak 85,3 %) te broja općina sa 418 na 429, često izaziva rasprave i diskusije. Prema Kopriću (Koprić, 2010.) snažna ekspanzija broja gradova u Hrvatskoj je, prije svega, posljedica popustljivosti zakonodavca jer je najveći broj novih gradova taj status stekao temeljem posebnih razloga: sa 14 gradova koliko ih je imalo status grada 1992. godine temeljem ovog kriterija na 54 do danas (Koprić, 2010.). Naime, gradovi su zakonima iz 1992. godine zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika (populacijski kriterij), no uveden je i dodatni administrativni kriteriji - da su gradovi sjedišta županija te je pridodan i kriterij posebnih razloga koji mogu biti povijesni, gospodarski, geo-prometni i drugi, te je upravo ovaj kriterij poslije najčešće korišten prilikom stjecanja statusa grada (Koprić, 2010.). Danas se stječe dojam da među stručnjacima koji se bave ovim područjem prevladava stav da Hrvatska ima preveliki broj jedinica lokalne samouprave koje nemaju dovoljne fiskalne niti kadrovske kapacitete da učinkovito obavljaju javne poslove iz svog djelokruga te da bi ovakav teritorijalni ustroj trebalo promijeniti ⁵ u budućnosti te ga u izvjesnoj mjeri racionalizirati s ciljem povećanja efikasnosti.

⁵ <http://www.jutarnji.hr/template/article/article-print.jsp?id=1303766>,
<http://www.tportal.hr/biznis/politika-i-ekonomija/371536/Ovo-je-rjesenje-strucnjaka-za-novu-podjelu-Hrvatske.html>

2.2. Pokazatelji razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave

Zadnji raspoloživi podaci objavljeni od strane Državnog zavoda za statistiku o razini bruto društvenog proizvoda po županijama iz 2011. godine upućuju na vrlo visoke regionalne i međužupanijske nejednakosti u Hrvatskoj. Tako se iz podataka prikazanih u tablicama 2.2.1. i 2.2.2. može zaključiti da su razlike u razini BDP-a per capita između najrazvijenije i najnerazvijenije županije ne samo visoke nego i rastu i to kako u apsolutnim tako i u relativnim veličinama. Tako su, primjerice, županija i grad Zagreb 2001. raspolagali sa 74.378 kuna BDP-a per capita, što je za 31.066 kuna ili 71 % veća razina BDP-a per capita od prosjeka Hrvatske, koji je tada iznosio 43.312 kuna. S druge strane, Vukovarsko-srijemska ili Brodsko-posavska županija su tada raspolagale sa 25.475, odnosno 26.764 kune BDP-a per capita, što je tada iznosilo 58,8 % i 61,8 % nacionalnog prosjeka. U prikazanom desetogodišnjem periodu BDP per capita Zagreba je porastao na 137.558 kuna 2011. godine, što je 179,2 % hrvatskog prosjeka u 2011. godini, dok je BDP per capita u Brodsko-posavskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji također rastao, ali nedovoljnim intenzitetom da bi se razlike u razvijenosti ublažile, tako da je BDP per capita u ovim županijama ostao na podjednako niskim relativnim razinama kao i 2001. godine, s tim da su ove dvije županije zamijenile posljednje i pretposljednje mjesto, te 2011. godinu završava Brodsko-posavska županija na 43.726 kuna BDP-a per capita ili 57 % hrvatskog prosjeka, a Vukovarsko-srijemska županija na 46.220 kuna ili 60,2 % hrvatskog prosjeka. U usporedbi sa razinom Grada Zagreba razlike su se očito produbile. Naime, prema visini BDP-a per capita Brodsko-posavska županija je 2001. godine bila na oko 36 % BDP-a per capita Grada Zagreba, da bi 2011. pala na 31,7 %, a Vukovarsko-srijemska županija je pala sa 34 % 2001. godine na 33,6 % BDP-a per capita Grada Zagreba 2011. godine. Prethodno ilustrirane razlike u razini gospodarske razvijenosti između pojedinih područja Republike Hrvatske, koje su kontinuirano prisutne, u velikoj mjeri utječu i na razlike u socijalnom položaju stanovnika hrvatskih županija i JLS s jedne strane, ali također i na fiskalne kapacitete lokalnih i županijskih proračuna za financiranje socijalnih programa s druge strane. Drugim i jednostavnijim riječima kazano, nerazvijenije JLP(R)S susreću se s većom razinom socijalnih izazova, kao što su nezaposlenost i siromaštvo, i trebaju veću intervenciju socijalnim programima za ublažavanje socijalnih problema. Međutim, zbog niske razine gospodarske aktivnosti proračunske mogućnosti za financiranje socijalnih programa u tim nerazvijenijim jedinicama bitno su limitirane u usporedbi sa razinom, primjerice, Grada Zagreba. Tako se ovdje pojavljuje problem dvostruke nejednakosti: one ekonomske koja je posljedica niže razine razvijenosti, i kontinuiranog zaostajanja u razvoju pojedinih JLP(R)S koja za sobom povlači i socijalne nejednakosti koje se dodatno pogoršavaju kao posljedica nemogućnosti slabije razvijenih jedinica pružiti sličnu razinu »zaštitnih socijalnih programa« svojim građanima koje nude razvijenije jedinice, kao primjerice Grad Zagreb, o čemu će biti riječi u poglavlju 4.

Tablica 2.2.1. BDP po stanovniku, RH, NUTS2 i NUTS3 regije (2001., 2008., 2009., 2010. i 2011.)

	2001.	2008.	2009.	2010.	2011.
Kontinentalna Hrvatska	44.185	78.723	75.423	74.657	78.160
Grad Zagreb	74.378	138.195	130.758	135.932	137.558
Zagrebačka županija	30.851	57.735	57.915	53.449	57.885
Krapinsko-zagorska županija	34.526	52.519	47.311	44.311	46.835
Varaždinska županija	40.406	66.703	62.821	59.016	61.592
Koprivničko-križevačka županija	42.825	67.403	67.349	60.038	63.372
Međimurska županija	35.870	63.207	61.665	58.712	62.887
Bjelovarsko-bilogorska županija	32.751	57.091	55.228	50.299	52.501
Požeško-slavonska županija	31.506	47.117	45.643	45.221	46.692
Brodsko-posavska županija	26.764	43.678	40.854	39.518	43.726

Osječko-baranjska županija	33.336	62.781	61.089	57.343	61.485
Vukovarsko-srijemska županija	25.475	46.362	44.040	41.033	46.220
Karlovačka županija	38.098	60.612	55.689	54.275	57.310
Sisačko-moslavačka županija	37.820	59.855	60.866	61.360	61.064
Jadranska Hrvatska	41.472	74.783	71.692	70.503	73.900
Primorsko-goranska županija	51.617	92.417	90.257	89.702	94.593
Ličko-senjska županija	35.546	68.907	66.120	62.752	60.078
Zadarska županija	33.932	65.965	62.582	59.211	61.721
Šibensko-kninska županija	29.961	59.459	52.978	55.627	58.955
Splitsko-dalmatinska županija	34.067	61.638	57.913	56.834	60.007
Istarska županija	58.465	95.132	94.161	92.578	96.576
Dubrovačko-neretvanska županija	38.864	76.342	73.151	71.122	72.905
Republika Hrvatska	43.312	77.420	74.186	73.277	76.755
<i>Najmanja vrijednost</i>	<i>25.475</i>	<i>43.678</i>	<i>40.854</i>	<i>39.518</i>	<i>43.726</i>
<i>Najveća vrijednost</i>	<i>74.378</i>	<i>138.195</i>	<i>130.758</i>	<i>135.932</i>	<i>137.558</i>
<i>Odstupanje od državnog prosjeka</i>	<i>28,0</i>	<i>30,0</i>	<i>30,5</i>	<i>33,1</i>	<i>32,0</i>

Izvor: Đokić i sur. (2015.).

Tablica 2.2.2. BDP po stanovniku, NUTS2 i NUTS3 regije, 2001., 2008., 2009, 2010. i 2011. (RH=100)

	2001.	2008.	2009.	2010.	2011.
Kontinentalna Hrvatska	102,0	101,7	101,7	101,9	101,8
Grad Zagreb	171,7	178,5	176,3	185,5	179,2
Zagrebačka županija	71,2	74,6	78,1	72,9	75,4
Krapinsko-zagorska županija	79,7	67,8	63,8	60,5	61,0
Varaždinska županija	93,3	86,2	84,7	80,5	80,2
Koprivničko-križevačka županija	98,9	87,1	90,8	81,9	82,6
Međimurska županija	82,8	81,6	83,1	80,1	81,9
Bjelovarsko-bilogorska županija	75,6	73,7	74,4	68,6	68,4
Virovitičko-podravska županija	76,9	66,5	63,2	60,6	61,3
Požeško-slavonska županija	72,7	60,9	61,5	61,7	60,8
Brodsko-posavska županija	61,8	56,4	55,1	53,9	57,0

Osječko-baranjska županija	77,0	81,1	82,3	78,3	80,1
Vukovarsko-srijemska županija	58,8	59,9	59,4	56,0	60,2
Karlovačka županija	88,0	78,3	75,1	74,1	74,7
Sisačko-moslavačka županija	87,3	77,3	82,0	83,7	79,6
Jadranska Hrvatska	95,8	96,6	96,6	96,2	96,3
Primorsko-goranska županija	119,2	119,4	121,7	122,4	123,2
Ličko-senjska županija	82,1	89,0	89,1	85,6	78,3
Zadarska županija	78,3	85,2	84,4	80,8	80,4
Šibensko-kninska županija	69,2	76,8	71,4	75,9	76,8
Splitsko-dalmatinska županija	78,7	79,6	78,1	77,6	78,2
Istarska županija	135,0	122,9	126,9	126,3	125,8
Dubrovačko-neretvanska županija	89,7	98,6	98,6	97,1	95,0
Republika Hrvatska	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Najmanja vrijednost</i>	<i>58,8</i>	<i>56,4</i>	<i>55,1</i>	<i>53,9</i>	<i>57,0</i>
<i>Najveća vrijednost</i>	<i>171,7</i>	<i>178,5</i>	<i>176,3</i>	<i>185,5</i>	<i>179,2</i>
<i>Prosječno odstupanje od državnog prosjeka</i>	<i>25,9</i>	<i>27,1</i>	<i>27,6</i>	<i>29,7</i>	<i>28,2</i>

Izvor: Đokić i sur. (2015.).

3. ULOGA RAZINA VLASTI U SOCIJALNOJ ZAŠTITI: PRAVNI OKVIR

3.1. Socijalna zaštita u Ustavu Republike Hrvatske

Sustav socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj ima utemeljenje u njenom Ustavu. Već u čl. 1. navodi se da je Hrvatska »jedinstvena ... i nedjeljiva demokratska i socijalna država«, dok se u čl. 3. ističe socijalna pravda kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka⁶. U istom članku kao najviše vrednote spominju se jednakost i poštivanje prava čovjeka, koje su također povezane s djelovanjem sustava socijalne zaštite. U članku 49. navodi se da se država mora brinuti za socijalno blagostanje građana⁷. Članak 51. određuje obilježja poreznog sustava koji se temelji na načelu pravedne raspodjele poreznog opterećenja⁸.

Članci 57. do 66. Ustava Republike Hrvatske navode čitav niz skupina korisnika i funkcija sustava socijalne zaštite. Tablica 1. predstavlja sumarni prikaz ustavnih odredbi koje su svrstane prema skupinama korisnika i funkcijama socijalne zaštite. Vidljivo je da Ustav nalaže da se država treba pobrinuti za zaštitu bolesnih osoba, osoba s invaliditetom, starijih osoba, nezaposlenih osoba, članova obitelji i djece socijalno depriviranih hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Također, predmnijeva se i uloga države u osiguravanju dostupnosti obrazovanja.

⁶ »Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava« (Ustav RH, čl. 3.).

⁷ Ustav RH, članak 49.: Država potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.

⁸ Ustav RH, članak 51.: Svatko je dužan sudjelovati u podmirivanju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima. Porezni se sustav temelji načelima jednakosti i pravednosti.

Tablica 3.1.1. Odredbe u Ustavu Republike Hrvatske koje se odnose na sustav socijalne zaštite

Bolest/zdravstvena skrb	čl. 57. st. 1. Pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom. čl. 59. Svakom se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom.
Invaliditet	čl. 57. st. 1. čl. 58. st. 2. Posebnu skrb država posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život. čl. 58. st. 3. Posebnu skrb država posvećuje zaštiti hrvatskih branitelja, hrvatskih ratnih vojnih invalida, udovica, roditelja i djece poginulih hrvatskih branitelja.
Starost	čl. 57. st. 1.
Preživjeli uzdržavani članovi	čl. 57. st. 1. čl. 58. st. 3. Posebnu skrb država posvećuje zaštiti hrvatskih branitelja, hrvatskih ratnih vojnih invalida, udovica, roditelja i djece poginulih hrvatskih branitelja.
Obitelj/djeca	čl. 57. st. 2. Prava u svezi s porođajem, materinstvom i njegom djece uređuju se zakonom. čl. 62. Obitelj je pod osobitom zaštitom države. čl. 65. st. 1. Dužnost je svih da štite djecu i nemoćne osobe.
Nezaposlenost	čl. 57. st. 1. čl. 58. st. 1. Slabim, nemoćnim i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba.
Socijalna isključenost	čl. 58. st. 1. Slabim, nemoćnim i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba. čl. 65. Dužnost je svih da štite djecu i nemoćne osobe. čl. 64. st. 3. Tjelesno i duševno oštećeno i socijalno zapušteno dijete ima pravo na osobitu njegu, obrazovanje i skrb. čl. 64. st. 5. Država osobitu skrb posvećuje maloljetnicima bez roditelja i onima za koje se ne brinu roditelji.
Obrazovanje	čl. 64. st. 1. Obrazovanje je u Republici Hrvatskoj svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima. čl. 64. st. 2. Obvezno obrazovanje je besplatno u skladu sa zakonom.

Izvor: Ustav Republike Hrvatske.

3.2. Zakoni i akti u području socijalne zaštite

Područje socijalne zaštite, kao što bi se moglo očekivati, uređeno je brojnim zakonima i podzakonskim aktima. Tablica 3.2.1. navodi samo nekolicinu najvažnijih zakona, i to opet prema funkcijama socijalne zaštite.

Tablica 3.2.1. Najvažniji zakoni u području socijalne zaštite

Bolest/zdravstvena skrb	Zakon o zdravstvenoj zaštiti Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju Zakon o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju Zakon o zaštiti prava pacijenata
Invaliditet	Zakon o zdravstvenoj zaštiti Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom Zakon o jedinstvenom tijelu vještačenja Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama
Starost	Zakon o mirovinskom osiguranju
Preživjeli uzdržavani članovi	Zakon o mirovinskom osiguranju
Obitelj/djeca	Obiteljski zakon Zakon o doplatku za djecu Zakon o mirovinskom osiguranju Zakon o roditeljskim potporama Zakon o porezu na dohodak
Nezaposlenost	Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Zakon o radu Zakon o minimalnoj plaći
Socijalna isključenost	Zakon o socijalnoj skrbi Zakon o privremenom uzdržavanju
Obrazovanje	Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Zakon o udžbenicima za osnovnu i srednju školu
Ostalo	Zakon o otocima

3.3. Ključne institucije socijalne zaštite na središnjoj razini

Glavne institucije središnje državne vlasti zadužene za provedbu socijalne zaštite su sljedeća ministarstva: Ministarstvo socijalne politike i mladih (MSPM), Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (MRMS), Ministarstvo zdravlja (MZDR), Ministarstvo branitelja (MBRN) i Ministarstvo financija (MFIN).

U ostvarenju prava građana u socijalnoj zaštiti posreduju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ), Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (ZVPRZOI), centri za socijalnu skrb (CZSS), uredi za državnu upravu (UDU), Porezna uprava (PUPR), itd.

Djelokrug i nadležnosti ministarstava definirani su *Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave* (ZUDM). Za ostale institucije zadaće su propisane posebnim zakonima i statutima, što prikazuje tablica 3.3.1.

Tablica 3.3.1. Djelokrug ministarstava i zavoda u području socijalne zaštite

Nadležno tijelo	Zakon kojim se regulira djelokrug	Internet adrese
Ministarstvo socijalne politike i mladih	ZUDM	http://www.mspm.hr/ministarstvo
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	ZUDM	http://www.mrms.hr/ministarstvo-rada-i-mirovinskoga-sustava/
Ministarstvo zdravlja	ZUDM	http://www.zdravlje.hr/ministarstvo/djelokrug
Ministarstvo branitelja	ZUDM	https://branitelji.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/925
Ministarstvo financija	ZUDM	http://www.mfin.hr/hr/ustrojstvo
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	Zakon o mirovinskom osiguranju Statut Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje	http://www.mirovinsko.hr/default.aspx?ID=227
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	Zakon obveznom zdravstvenom osiguranju Statut Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje	http://www.hzzo.hr/o-zavodu/pravni-okvir/
Hrvatski zavod za zapošljavanje	Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Statut Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje	http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11915
Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom Statut Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom	http://www.zosi.hr/
Centar za socijalnu skrb	Zakon o socijalnoj skrbi	http://www.czss-zagreb.hr/o-nama

Neka od tijela državne uprave koja se bave socijalnom zaštitom imaju u svom djelokrugu nekoliko korisničkih skupina (funkcija), a ne samo jednu. Primjerice, MSPM provodi politike koje se odnose na invaliditet, obitelj i djecu, stanovanje, socijalnu isključenost i obrazovanje. Tablica 3.3.2. prikazuje nadležnosti i provedbenu odgovornost za različite korisničke/ funkcijske skupine. U pravilu su ministarstva nadležna za donošenje zakona, nadzor provedbe zakona i analizu stanja, a ostala tijela vrše evidencije korisnika i isplaćuju naknade. Na primjer, MSPM provodi politike u području obitelji i djece; međutim HZMO je zadužen za isplatu doplatka za djecu, a HZZO za evidenciju i isplatu roditeljskih naknada.

Tablica 3.3.2. Nadležna tijela po korisničkim i funkcijskim skupinama

Korisnička skupina / funkcija	Nadležna ministarstva	Tijela za provedbu
Bolest/zdravstvena skrb	MZDR	HZZO
Invaliditet	MSPM MRMS MBRN MFIN	CSS HZMO ZPRZOI UDU PU
Starost	MRMS	HZMO
Preživjeli uzdržavani članovi	MRMS MBRN	HZMO UDU
Obitelj/djeca	MSPM MRMS MFIN	HZZO HZMO HZMO PUMF
Nezaposlenost	MRMS	HZZ
Stanovanje	MSPM	CZSS
Socijalna isključenost	MSPM	CZSS
Obrazovanje	MZOS	

Ministarstvo socijalne politike i mladih

Predlaže zakone u području socijalne skrbi, utvrđuje mrežu ustanova socijalne skrbi i obiteljskih centara, nadzire i analizira sustav socijalne skrbi. Prati primjenu i predlaže promjene propisa u području naknada za djecu, roditelje i roditelje. Obavlja upravne i stručne poslove savjetovanja koji se odnose na brak i bračne odnose te posebnu zaštitu obitelji u kojima su narušeni međusobni odnosi. Prikuplja, analizira i objavljuje podatke o korisnicima u sustavu socijalne skrbi. Promiče prava i potiče projekte namijenjene socijalno osjetljivim skupinama, kao što su osobe s invaliditetom, osobe starije životne dobi, osobe s problemima u ponašanju, azilanti, ovisnici. Obavlja stručne poslove koji se odnose na poboljšanje i unapređenje kvalitete života mladih.

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Predlaže zakone u području tržišta rada i zapošljavanja, predlaže mjere aktivne politike zapošljavanja, analizira tržište rada, nadgleda rad HZZ-a, prati i nadgleda područje kolektivnih ugovora, radnih odnosa i zaštite na radu. Predlaže zakone na području mirovinskog sustava, nadgleda rad HZMO-a, nadgleda i analizira mirovinski sustav te sustav socijalnog osiguranja. Izrađuje izvješća o usklađenosti hrvatskoga zakonodavstva s pravilima Europske unije na području socijalnog osiguranja.

Ministarstvo branitelja

Obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na pravni položaj, rješavanje pravnog položaja, statusa i drugih pitanja hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata, hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, statusa člana obitelji smrtno stradalog, zatočenog i nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata. Obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na zaštitu

civilnih žrtava iz Domovinskog rata, zaštitu sudionika Drugog svjetskog rata, zaštitu vojnih i civilnih invalida Drugog svjetskog rata, zaštitu osoba stradalih u obavljanju obvezne vojne službe od 15. svibnja 1945. nadalje i članova njihovih obitelji, ratnih vojnih invalida stradalih pri obavljanju vojnih i redarstvenih dužnosti u stranoj zemlji u okviru mirovnih snaga i mirovnih misija.

Ministarstvo zdravlja

Obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja. Prati i unaprjeđuje zdravstveno stanje i zdravstvene potreba stanovništva, nadzire zaštitu stanovništva od zaraznih i nezaraznih bolesti, itd.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta

Obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav predškolskog odgoja, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja u zemlji i inozemstvu, nacionalni kurikulum; udžbenike, normative i standarde te druge uvjete za odgojno-obrazovni rad, razvitak školstva, učenički standard, inspekcijski nadzor, osnivanje i nadzor nad zakonitošću rada ustanova te osiguravanje financijskih i materijalnih uvjeta za rad u odgoju i obrazovanju; osposobljavanje djece, mladih i odraslih za stjecanje tehničkih znanja i vještina te djelatnost udruga u ovom području.

HZZ

Javna ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske sa zadaćom rješavanja pitanja iz problematike vezane uz zapošljavanje i nezaposlenost u najširem značenju tih pojmova. Osmišljava i provodi nacionalnu politiku zapošljavanja. Središnji ured daje smjernice za rad i pruža logističku podršku područnim uredima u aktivnostima profesionalnog usmjeravanja, posredovanja, informiranja, izdavaštva, obrade podataka i analiza, pravnih, kadrovskih i financijskih poslova. Područni uredi obavljaju stručne i radne zadaće iz osnovne djelatnosti Zavoda.

HZMO

Provodi obvezno mirovinsko osiguranje u okviru kojega se osiguranicima, na načelima solidarnosti i uzajamnosti, osiguravaju prava za slučaj starosti, invalidnosti i tjelesnog oštećenja, a članovima njihovih obitelji prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika mirovine. Provodi postupak ostvarivanja prava na doplatak za djecu. Vodi evidencije o osiguranicima, obveznicima doprinosa i drugih davanja, korisnicima prava iz mirovinskog osiguranja i korisnicima prava na doplatak za djecu. Obavlja poslove statističkih istraživanja. Donosi opće akte za provedbu mirovinskog osiguranja, provodi politiku razvoja i unaprjeđenja mirovinskog osiguranja.

HZZO

Provodi politiku razvoja i unaprjeđivanja zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Obavlja poslove u svezi s ostvarivanjem prava i obveza osiguranih osoba iz obveznog zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti. Daje prijedloge ministru zdravlja za izradu plana i programa mjera zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Predlaže ministru zdravlja opseg prava na zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Plaća osiguranim osobama novčane naknade iz obveznog zdravstvenog osiguranja u skladu sa Zakonom, drugim propisima i općim aktima Zavoda. Utvrđuje osnovice, način obračuna i plaćanja, visinu te obveznike obračunavanja i plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, ako Zakonom ili posebnim zakonom nije drukčije propisano. Vodi evidencije u svrhu osiguravanja podataka za provođenje obveznog zdravstvenog osiguranja te obavlja nadzor nad ostvarivanjem prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Provodi istraživanja, statističke obrade i izrađuje izvješća u svezi s ostvarivanjem prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za potrebe Zavoda.

Centar za socijalnu skrb

Javna ustanova koja odlučuje o pravima iz socijalne skrbi i pruža socijalne usluge posebno osjetljivim skupinama građana kao što su: maloljetna djeca bez roditelja, maloljetna djeca bez odgovarajuće roditeljske skrbi, djeca s teškoćama u razvoju, djeca i mladi s problemima u ponašanju, invalidne osobe, starije i nemoćne osobe, osobe lišene poslovne sposobnosti, žrtve obiteljskog nasilja, obitelji izložene riziku te siromašne i druge osobe koje zbog nepovoljnih osobnih ili obiteljskih poteškoća nisu u mogućnosti zadovoljiti svoje osnovne životne potrebe.

3.4. Uloga jedinica lokalne i područne samouprave u socijalnoj zaštiti

Uloga JLP(R)S u socijalnoj zaštiti definirana je Ustavom te ključnim zakonima koji reguliraju ova područja, a to su svakako Zakon o područnoj i lokalnoj samoupravi (NN, 86/2006) i zakoni o socijalnoj skrbi, kojih je bilo nekoliko od 1997. godine, uključujući njihove izmjene i dopune (NN, 73/97, 27/2001, 59/2001, 82/2001, 103/2003, 44/2006 i 79/2007, 57/2011, 33/2012, 157/2013, 152/2014). Uz navedene nacionalne pravne propise značajnu ulogu imaju i brojni pravilnici i opći akti JLP(R)S kojima one reguliraju vrste socijalnih naknada i usluga koje pružaju svojim građanima, a o kojima su također u sklopu ovog projekta prikupljeni podaci, no zbog ograničenosti prostora ovog izvješća nije ih moguće ovdje detaljnije prikazivati.

Ustav Republike Hrvatske u dijelu VI. regulira prostor djelovanja mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave i to unutar članaka 128.-131., s tim da je članak 129. razdijeljen na 129., 129.a i 129.b⁹. Tako se člankom 128. Ustava Republike Hrvatske građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te se razrađuje način realizacije tog prava. Članak 129. definira da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi a područne samouprave županije te se utvrđuje da se glavnom gradu Zagrebu može utvrditi položaj županije, a većim gradovima se mogu dati ovlasti županije, nadalje se kaže da se u naselju ili dijelu naselja u skladu sa zakonom mogu osnivati oblici mjesne samouprave. Članak 129. definira djelokrug poslova JLS te se izrijekom navodi da u njihov djelokrug ulaze poslovi socijalne skrbi, dok se u djelokrugu JP(R)S navodi da obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a posebice se poimence navode poslovi u djelokrugu jedinica područne samouprave, dok se u segmentu socijalne zaštite izričito navodi posao: planiranja i razvoja mreže socijalnih ustanova. Također se navodi da će prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima te da se prilikom određivanja djelokruga JLP(R)S mora voditi računa o širini i prirodi poslova te o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Članak 130. jamči autonomiju JLP(R)S i kaže da su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela JLP(R)S samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Članak 131. Ustava RH regulira pravo na samostalne prihode JLP(R)S kojima mogu samostalno raspolagati za obavljanje poslova iz svog djelokruga, a prihodi trebaju biti razmjerni njihovim ovlastima. Također članak 131. definira da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

Zakon o područnoj i lokalnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 19/2013) u članku 3. navodi da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, dok su jedinice područne (regionalne) samouprave županije. U posljednjem stavku članka 3. navedeno je da se općine, gradovi i županije osnivaju zakonom. Dalje se navodi da je općina jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. U sljedećem članku se navodi da je grad jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava uvjete iz stavka 1. ovoga članka. Sljedeći članak definira županiju kao jedinicu područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. Spomenuti zakon (NN, 19/2013) u članku 19. navodi da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,

⁹ Prema verziji objavljenoj na web stranici Ustavnog suda Republike Hrvatske.

<http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2015.%20siječnja%202014.pdf>

- brigu o djeci,
- **socijalnu skrb**,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit će se poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati. Isto ovo se ponavlja i u sljedećem članku koji regulira djelokrug ovlasti velikih gradova onih iznad 35.000 stanovnika na način da im se dodaju ovlasti održavanje javnih cesta i izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja. Članak 20. spomenutog Zakona definira ovlasti županija, pa se tako navodi da: županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, **planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova**, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. U zadnjem stavku se navodi da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit poslovi čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati.

Sustav socijalne skrbi uređen je Zakonom o socijalnoj skrbi (NN, 157/2013, 152/2014, 99/2015) i podzakonskim aktima, kao što su pravilnici i uredbi koji pobliže uređuju ovo područje. Zakon o socijalnoj skrbi (NN, 157/2013, 152/2014, 99/2015) na sljedeći način u članku 3. definira djelatnost socijalne skrbi: *Socijalna skrb je organizirana djelatnost od javnog interesa za Republiku Hrvatsku čiji je cilj pružanje pomoći socijalno ugroženim osobama, kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, koja uključuje prevenciju, promicanje promjena, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku pojedincu, obitelji i skupinama, u svrhu unapređenja kvalitete života i osnaživanja korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba te njihovog aktivnog uključivanja u društvo.*

Zakon o socijalnoj skrbi detaljno propisuje uvjete i kriterije te način ostvarivanja prava iz sustava socijalne skrbi. Najveći broj prava iz sustava socijalne skrbi je centraliziran u smislu da se postupak priznavanja prava i isplate provodi preko temeljne ustanove sustava socijalne skrbi - centra za socijalnu skrb - kojemu je osnivač Republika Hrvatska i koji se u najvećoj mjeri financira iz središnjeg državnog proračuna kako je razvidno iz tablice 3.4.1. Tako se primjerice u aktualnom Zakonu o socijalnoj skrbi u članku 100., stavcima 1., 2. i 3. izrijekom navodi da:

(1) O priznavanju prava u sustavu socijalne skrbi na ZMN, naknadu za osobne potrebe korisnika smještaja, jednokratnu naknadu, naknade u vezi s obrazovanjem, osobnu invalidninu, doplatu za pomoć i njegu, status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja, naknadu do zaposlenja i socijalne usluge rješenjem **odlučuje centar za socijalnu skrb.**

(2) O priznavanju prava **na naknadu za troškove stanovanja odlučuje jedinica lokalne samouprave i Grad Zagreb**, sukladno odredbama ovoga Zakona i posebnih zakona.

(3) O priznavanju prava na naknadu **za troškove ogrjeva odlučuje jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb**, sukladno odredbama ovoga Zakona (N.N. 157/13).

Tablica 3.4.1. Socijalna skrb: prikaz ovlasti s obzirom na razinu vlasti koja ima ovlast priznati određeno pravo

Prava i aktivnosti	D	Ž JP(R)S	O/G JLS	JU CZSS	PP
Zakon o socijalnoj skrbi (NN, 157/2013, 152/2014, 99/2015)					
- Određivanje korisnika	X	X	X	X	
- Standardi	X	X			
- Nadzor	X	X	X		
Priznavanje prava iz sustava socijalne skrbi:					
(i) zajamčena minimalna naknada, jednokratna naknada, doplatak za pomoć i njegu, osobna invalidnina, naknada za osobne potrebe korisnika smještaja, status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja, naknade u svezi s obrazovanjem, naknada do zaposlenja, naknada za ugroženog kupca energenata	X			X	
(ii) socijalne usluge (pomoć u kući, boravak, smještaj, organizirano stanovanje...)	X			X	
(iii) pomoć za podmirivanje troškova stanovanja i ogrjeva		X	X		
(iv) pomoć beskućnicima		X	X		
Ustanove:					
- centri za socijalnu skrb	X				
- domovi socijalne skrbi	X		X	X	X
- centri za pružanje usluga u zajednici	X		X	X	X

Napomena: D – središnja država (ministarstvo, zavod, agencija); Ž – županija; O/G – općina/grad; JU – javna ustanova; PP – privatni partner (privatna osoba, privatni sektor); JLS – jedinica lokalne samouprave; JP(R)S – jedinica područne (regionalne) samouprave; JLP(R)S – jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Iz navedenog u članku 100., ali i člancima 117. i 118. Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 157/2013) proizlazi da su troškovi stanovanja u cijelosti decentralizirani te da su ih dužne financirati JLS (gradovi i općine). Točnije, JLS dužne su osigurati sredstva u svojim proračunima za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a JP(R)S (županije) za podmirenje troškova ogrjeva pod uvjetima i na način propisan Zakonom o socijalnoj skrbi. Nadalje, u članku 117. Zakona o socijalnoj skrbi, stavcima 3., 4. i 5. (NN, 157/2013) navodi se obveza financiranja jedinica lokalne i područne samouprave rada onih ustanova socijalne skrbi kojima su osnivač, obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija osiguranja sredstava za usluge pučke kuhinje i rada prihvatilišta za beskućnike te se navodi da JLP(R)S mogu osigurati sredstva za novčane naknade i socijalne usluge u većem opsegu nego što je definirano Zakonom. U nastavku se donose spomenuti stavci (3., 4. i 5.) članka 117.:

- (3) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za rad ustanova socijalne skrbi čiji su osnivač, za investicijsko i tekuće održavanje prostora, opreme i prijevoznih sredstava tih usta-

nova te za njihovo investicijsko ulaganje i održavanje informatičke opreme i druge komunikacijske opreme.

- (4) Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svom proračunu osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama, kao i pružanje usluga smještaja u prihvatilišta ili prenoćišta za beskućnike na način propisan ovim Zakonom.

- (5) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu osigurati sredstva za ostvarivanje novčanih naknada i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno ovim Zakonom, na način propisan njihovim općim aktom, ako u svom proračunu imaju za to osigurana sredstva.

Članak 118. stavak 2. spomenutog zakona (NN, 157/2013) nadalje navodi obvezu jedinica područne (regionalne) samouprave da sudjeluju u sufinanciranju rada centara socijalne skrbi na način pokrivanja dijela materijalnih rashoda (investicijsko održavanje ustanove i finansijskih rashoda rada centara za socijalnu skrb) na njihovom području, dok se glavnina rashoda funkcioniranja centara socijalne skrbi, kao što su rashodi za zaposlene (bruto plaće, ostali rashodi za zaposlene i doprinosi na plaće), materijalni rashodi (naknade za prijevoz na posao i s posla, obvezna stručna izobrazba radnika), rashodi za nabavu nefinancijske imovine (materijalne i nematerijalne imovine, građevina, postrojenja i opreme, prijevoznih sredstava, informatizacije, dodatnih ulaganja u nefinancijsku imovinu i dr.) osigurava iz središnjeg državnog proračuna. U slučaju da jedinica područne (regionalne) samouprave ne raspolaže dovoljnim sredstvima za osiguravanje spomenutog financiranja zbog niže razine razvijenosti može se koristiti sredstvima pomoći izravnjanja proračuna Republike Hrvatske za financiranje decentraliziranih funkcija socijalne skrbi, a koje su definirane člankom 120. Tako članak 120. koji regulira decentralizirane funkcije djelatnosti socijalne skrbi izrijeком navodi:

1) Decentralizirane funkcije djelatnosti socijalne skrbi u jedinicama područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba su:

- sredstva za rad domova za starije i nemoćne osobe nad kojima su prenesena osnivačka prava,
- materijalni i finansijski rashodi centra za socijalnu skrb i
- troškovi ogrjeva korisnicima koji se griju na drva.

(2) U proračunu Republike Hrvatske osiguravaju se putem pomoći izravnjanja nedostajuća sredstva u proračunima jedinica područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba za financiranje decentraliziranih funkcija, do iznosa bilančnih prava utvrđenih odlukama iz stavka 3. ovoga članka.

(3) Vlada Republike Hrvatske za svaku godinu po donošenju državnog proračuna za iduću godinu donosi odluke o minimalnim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje decentraliziranih funkcija iz stavka 1. ovoga članka (Zakon o socijalnoj skrbi, NN, 157/2013). Članak 121. utvrđuje obvezu osiguranja sredstava financiranja djelatnosti decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe, kojima su osnivači jedinice područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb, u proračunima jedinica područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba (Zakon o socijalnoj skrbi, NN, 157/2013). Članak 122. spomenutog Zakona u stavku 1. na određeni način ponavlja obvezu velikih gradova i gradova sjedišta županija osiguravanja financiranja djelatnosti pučkih kuhinja, prihvatilišta i prenoćišta za beskućnike te zbrinjavanja osoba koje primaju zajamčenu minimalnu naknadu u socijalne stanove; u financiranju navedenih usluga u slučajevima kada veliki gradovi i gradovi sjedišta županija nisu u stanju osigurati usluge navedene u stavku 1., dok stavak 3. navodi posebno osjetljivo pitanje obitelji s malodobnom djecom te izrijeком navodi da: u kriznim situacijama kada obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su im osigurati privremeni smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način, kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji.

Iz navedenih zakonskih propisa može se izvesti zaključak da, iako je najveći broj prava u sustavu socijalne skrbi centraliziran u smislu da se njihovo priznavanje provodi preko temeljne jedinice sustava - centra za socijalnu skrb, a financiranje iz središnjeg državnog proračuna, ipak s vremenom jedinice lokalne i područne samouprave dobivaju sve više ovlasti u području socijalne skrbi. Decentralizacija u socijalnom sektoru RH

praktički je započela Zakonom o socijalnoj skrbi iz 1997. (NN, 73/97), tj. njegovom odredbom o obveznom osiguranju 5 % proračuna jedinica lokalne samouprave za financiranje socijalnih potreba građana na njihovom području, a što se pretežno odnosilo na troškove stanovanja socijalno ugroženih osoba. Dodatno, spomenuti zakon iz 1997. godine omogućio je JP(L)S financiranje socijalnih programa u **iznosima većim od minimalnih**, što je odredba koju nastavljaju i svi sljedeći zakoni, a što su primjenjivali osobito veći gradovi sa snažnijim fiskalnim kapacitetom (Zagreb, Split i Rijeka). Započeti proces decentralizacije nastavio se i 2001. godine te je djelomice decentralizirano financiranje i upravljanje centrima za socijalnu skrb. Tim je izmjenama također djelatnost domova socijalne skrbi većim dijelom decentralizirana na način da su osnivačka prava te ovlasti za provođenje dijela postupka i procedure vezane za osnivanje domova socijalne skrbi i njihovo financiranje prenesena na jedinice područne (regionalne) samouprave. Izmjenama iz 2001. godine centri za socijalnu skrb i dalje su, prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 59/2001) u vlasništvu države, premda se sredstva za izdatke za materijal, energiju, komunalne i druge usluge, tekuće održavanje, financijske izdatke te ostale nespomenute izdatke distribuiraju putem županijskih proračuna. Dosadašnja je praksa decentralizacije u socijalnom području s druge strane pokazala određene izazove na način da su se u dijelu gradova, osobito onih većih, kao što su Zagreb, Split i Rijeka, razvili dodatni socijalni programi, manji dio njih kao paralelni programi onim državnima te **značajniji broj kao komplementarni programi** koji su popunjavali praznine i odgovarali na one socijalne izazove na koje središnji programi nisu pružili adekvatne odgovore. Međutim, najveći izazov dosadašnjeg i mogućeg daljnjeg procesa decentralizacije sustava socijalne skrbi ogleda se u činjenici da su se u Hrvatskoj u razvijenijim sredinama i većim centrima razvijali i financirali specifični socijalni programi kojima se odgovaralo na socijalne potrebe stanovnika, dok su one manje razvijene sredine sa većim socijalnim potrebama i istovremeno manjim fiskalnim kapacitetima i mogućnosti financiranja lokalnih socijalnih programa sve više zaostajale u socijalnom području. Tako se, kako je već navedeno, ovdje pojavljuje *problem dvostruke nejednakosti: ekonomske*, koja je posljedica niže razine razvijenosti i kontinuiranog zaostajanja u razvoju pojedinih jedinica lokalne i područne samouprave, i *socijalne nejednakosti*, koja nastaje kao posljedica nemogućnosti slabije razvijenih jedinica pružanja slične razine »zaštitnih socijalnih programa« svojim građanima, a koje nude razvijenije jedinice lokalne i područne samouprave, kao primjerice Grad Zagreb. To je temeljni izazov dosadašnjeg procesa decentralizacije socijalne skrbi i razvoja 'lokalne socijalne države' u Hrvatskoj na koji će trebati potražiti adekvatnije odgovore u budućnosti, a dio mogućih odgovora donosimo u poglavlju koje se bavi preporukama.

4. KORISNICI I IZDACI PROGRAMA/NAKNADA SOCIJALNE ZAŠTITE

4.1. Metodološke napomene

U svrhu analize različitih aspekata sustava socijalne zaštite korištena su uglavnom dva izvora podataka. Prvi izvor su baze podataka službenih statističkih tijela: Državnog zavoda za statistiku, ministarstava, zavoda i sl. Drugi izvor je posebno terensko istraživanje provedeno s ciljem prikupljanja detaljnih podataka o programima, korisnicima i izdacima na svim razinama vlasti.

4.1.1. Podaci službenih statističkih tijela i ministarstava

DZS i MFIN redovito prikupljaju i objavljuju podatke o troškovima socijalne zaštite, ali temeljem različitih metodologija. U publikacijama DZS moguće je pratiti strukturu i kretanje socijalnih izdataka prema ESSPROS metodologiji. Međutim, ukupni socijalni izdaci nisu obuhvatili troškove JLP(R)S, već samo Grada Zagreba.

S druge strane, MFIN prikuplja podatke o izdacima socijalne zaštite temeljem metodologije Međunarodnog monetarnog fonda (IMF, 2001.), koja se dijelom razlikuje od ESSPROS metodologije. Ipak, podaci MFIN o izdacima socijalne zaštite su obuhvatniji jer uključuju sve JLP(R)S. Problem u ovoj metodologiji predstavljaju neke kategorije troškova koje su nejasne, ali sadrže veliki udio socijalnih troškova.

Tablica 4.1.1. Broj naknada za koje su državna tijela ispunila obrazac

Državna tijela	Broj naknada
Ministarstvo socijalne politike i mladih	12
HZZO	16
HZMO	1
HZZ	7
Ministarstvo branitelja	3
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	11
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	1
Ministarstvo financija - Porezna uprava	51
Ukupno	102

4.1.2. Podaci prikupljeni istraživanjem u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav

Prikupljanje podataka o naknadama na središnjoj razini vlasti

Tijekom projekta Sinergijski socijalni sustav prikupljeni su krajem 2014. i početkom 2015. godine (1.12.2014.-15.1.2015.) podaci o naknadama na središnjoj i lokalnim razinama vlasti. Ministarstvima i ostalim državnim tijelima poslan je obrazac¹⁰ s detaljnim pitanjima o naknadama koje su financirane u resoru tijekom 2013. i 2014. godine. Državna tijela ispunila su obrasce za 103 naknade, kako prikazuje tablica 4.1.1. Za najviše naknada obrazac je ispunila porezna uprava MFIN, i to za 52 porezne olakšice. Slijedi HZZO s 16 naknada, MSPM s 12 i MZOS s 11 naknada.

Nakon što su pristigli ispunjeni obrasci bilo je potrebno napraviti njihovu provjeru i nadopunu, a zatim odrediti koje naknade idu u daljnju analizu. Kao što je spomenuto, prikupljeni su podaci o naknadama i za 2013. i za 2014. godinu. Godina 2013. bila je u trenutku istraživanja (prosinac 2014.) najnovija godina za koju postoje konačni podaci o naknadama. Međutim, s početkom 2014. u sustav su uvedene neke nove naknade, dok su neke naknade ukinute, pa je za potrebe planiranja reforme naknada bilo potrebno obuhvatiti i naknade za 2014. godinu.

Druga važna prilagodba napravljena je u pogledu poreznih olakšica porezne uprave MFIN. Neke porezne olakšice nisu se mogle svrstati u područje socijalne zaštite, a s druge strane za neke olakšice (poput onih za uzdržavanu djecu) nisu bili ispunjeni obrasci. Stoga su suvišne olakšice isključene, a dodane su neke nove, nakon čega su u analizi ostale sveukupno 32 porezne olakšice.

Izuzev poreznih olakšica, ispunjeni su obrasci samo za 51 naknadu na državnoj razini. Međutim, taj broj niti približno ne odgovara ukupnom broju naknada na području socijalne zaštite koje se u stvarnosti dodjeljuju. Naime, gotovo u cijelosti nisu obuhvaćene naknade u izravnom pružanju roba i usluga (poput, recimo, bolničkog liječenja). Drugo, nisu obuhvaćene mirovine i još neke naknade na temelju obveznog osiguranja. Nadalje, nisu dobiveni obrasci za većinu naknada koje se dodjeljuju skupinama HBDR, MVI, RVI i CIR.

Za potrebu dobivanja šire slike o sustavu socijalne zaštite stoga je bilo potrebno dodatno prikupiti podatke o

¹⁰ Za potrebe istraživanja konstruiran je poseban upitnik s ciljem da se dobije uvid u programe i naknade socijalne zaštite koje pružaju državne institucije, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te organizacije civilnog društva čije programe sufinanciraju tijela središnje i lokalne vlasti. Upitnikom su prikupljeni podaci o obilježjima naknada (oblik, periodičnost pružanja, namjena, korisničke skupine), o tijelu nadležnom za naknadu, relevantnim pravnim propisima, uvjetima i potrebnim dokazima za ostvarivanje prava na naknadu te o broju korisnika i utrošenim sredstvima za svaku naknadu u 2013. i 2014. godini.

Upitnik kojim su prikupljeni podaci o projektima organizacija civilnog društva u području socijalne zaštite, a koje financiraju središnja država i JLP(R)S, sadržavao je manji broj pitanja (o obilježjima projekta, broju korisnika, utrošenim sredstvima središnje države i JLP(R)S u promatranom razdoblju te ukupnoj vrijednosti projekta).

naknadama za koje nisu pristigli ispunjeni obrasci. To je i učinjeno za stotinjak naknada za koje je istraživački tim samostalno ispunio obrasce, ali samo s osnovnim podacima o naknadama, poput naziva naknade, nadležnog tijela, korisničke skupine te broja korisnika i ukupnih sredstava u 2013. Podaci su preuzeti s web stranica državnih tijela, iz državnog proračuna i drugih izvora.

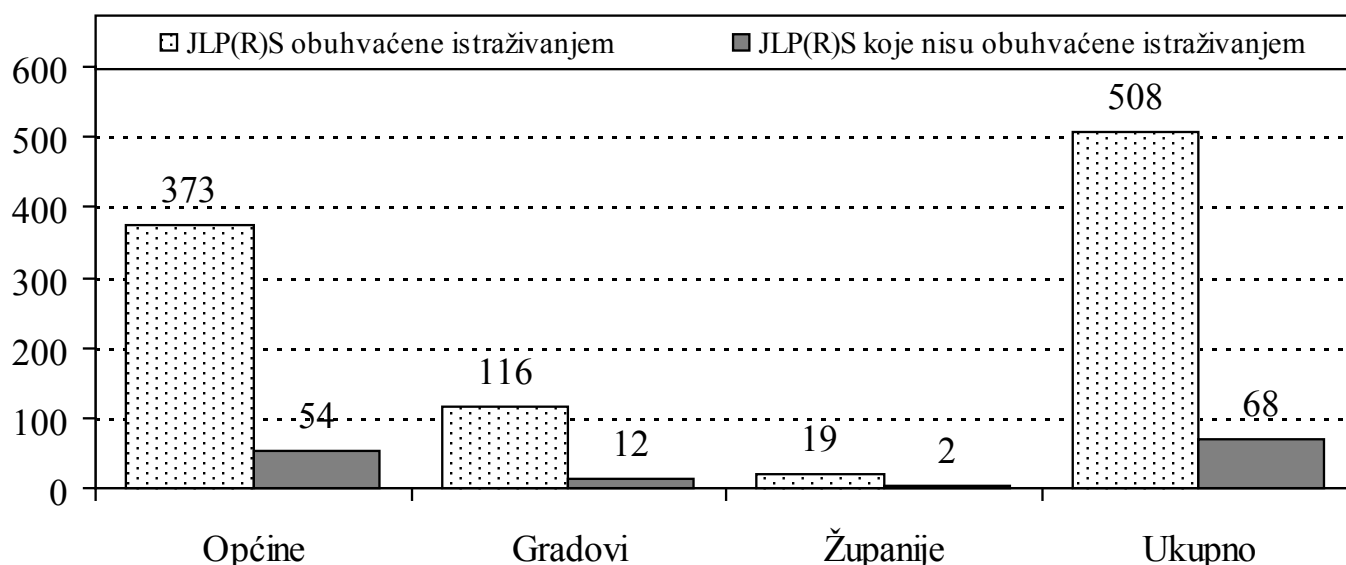
Kombinacijom naknada za koje su obrasce ispunila državna tijela i naknadno ispunjenih obrazaca nastala je baza naknada na središnjoj razini vlasti. Potrebno je napomenuti da ova baza nije sveobuhvatna, odnosno da ju je potrebno nadopuniti i ažurirati u nekom budućem istraživanju. Svrha za koju je baza napravljena je steći preliminarni uvid u ukupnost sustava socijalne zaštite iz perspektive pojedinačnih naknada.

Prikupljanje podataka o naknadama na razini JLP(R)S

S obzirom da su u ranije spomenutim metodologijama Eurostata i MMF-a direktni troškovi obrazovanja izvan koncepta socijalne zaštite, također smo u terenskom istraživanju postupili na sličan način. To znači da su i izvan našeg koncepta socijalne zaštite ostali, na primjer, troškovi financiranja programa predškolskog odgoja i obrazovanja, na koje je potrebno obratiti pozornost jer ih financiraju prvenstveno JLP(R)S.

Kako postojeći službeni statistički podaci pružaju prvenstveno uvid u strukturu izdataka socijalne zaštite, nedostaju informacije o konkretnim socijalnim naknadama i programima, korisnicima tih programa i uvjetima ostvarivanja prava na razini jedinica lokalne i područne samouprave. Stoga su, kako je već spomenuto, u okviru projekta Sinergijski socijalni sustav prikupljeni i podaci o programima socijalne zaštite u JLP(R)S. Slično kao i na središnjoj razini vlasti, isti obrazac o naknadama proslijeđen je svim JLP(R)S. Međutim, unatoč nastrojanjima nismo uspjeli dobiti podatke od svih JLP(R)S o njihovim programima socijalne zaštite, što je vidljivo iz tablice 4.1.2. Od ukupnog broja JLP(R)S, njih 68 ili 13,4 % nisu dostavile podatke o svojim socijalnim programima (ukupno u ovim JLP(R)S živi oko 6 % stanovništva Hrvatske).

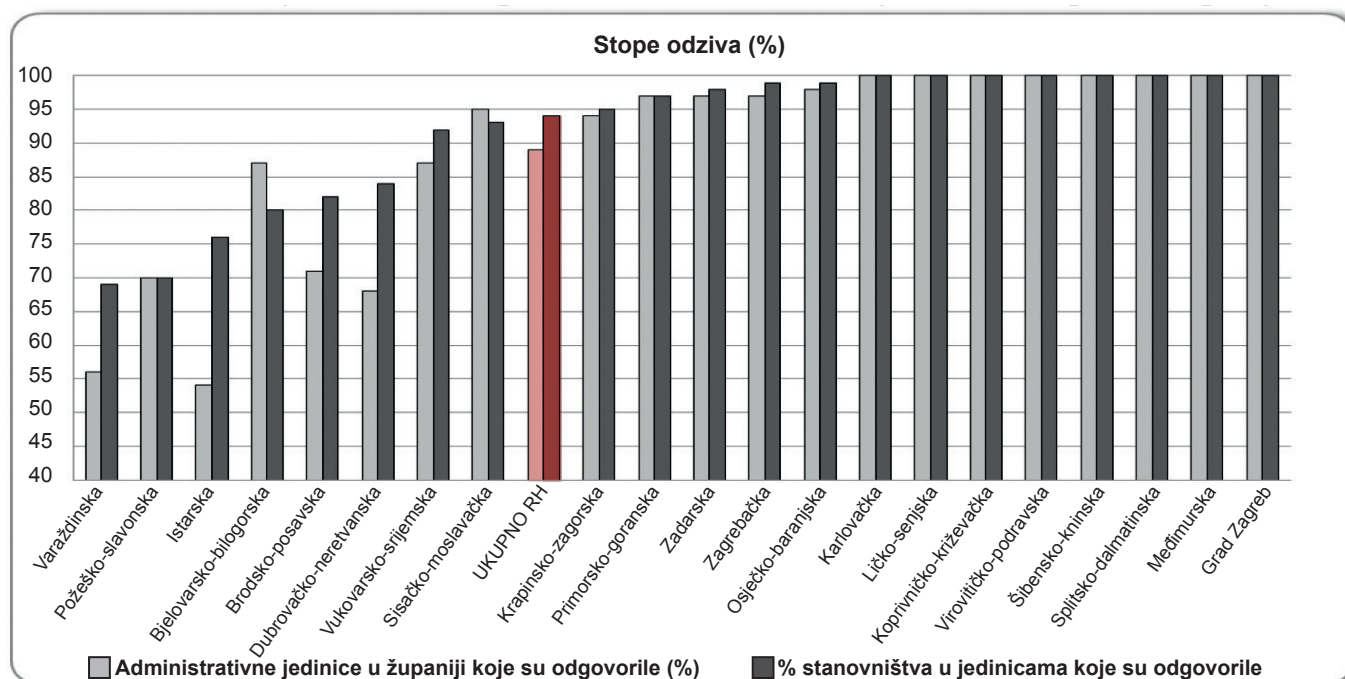
Slika 4.1.2. Broj JLP(R)S obuhvaćenih istraživanjem



Prikupljeni su podaci za ukupno 489 od 555 jedinica lokalne samouprave (gradova i općina). Među gradovima koji nisu dostavili podatke oko polovina ima između 5.000-10.000 stanovnika, a polovina između 10.000 i 15.000 stanovnika. Gledano prema postotku stanovništva koje živi u onim JLS za koje smo dobili podatke, ukupno je obuhvaćeno 94 % stanovništva u Hrvatskoj. Kao što je prikazano na slici 4.1.3., u 12 županija više od 95 % jedinica lokalne samouprave ispunilo je upitnik, dok su u 8 županija sve općine i gradovi poslali tražene podatke. S druge strane, u nekoliko županija podatke je poslalo manje od 70 % jedinica lokalne samouprave.

Tako je, primjerice, u Varaždinskoj županiji podatke dostavilo 17 od 29 općina i gradova (56 %), a u Istarskoj njih 22 od 41 (ili 54 %). Ipak, kada se u ove dvije županije s najmanjim odazivom gleda postotak stanovništva koji živi u onim JLS koje su dostavile podatke, situacija je nešto povoljnija, jer je u Varaždinskoj županiji udio stanovništva iz JLS koje su dostavile podatke 69 %, a u Istarskoj županiji 76 %.

Slika 4.1.3. JLS koje su dostavile podatke o naknadama socijalne zaštite, prema županijama



Unatoč generalno visokim stopama odaziva i pokrivenosti stanovništva u JLS, valja istaknuti i neka ograničenja prikupljenih podataka.

Prvo ograničenje tiče se poteškoća pri određivanju koji programi (naknade) trebaju biti uključeni u socijalnu zaštitu u JLP(R)S. Tako nam dobar dio JLS uopće nije dostavio podatke, ili nije dostavio cjelovite podatke o subvencijama za smještaj djece u vrtiće ili jaslice. Naime, manji dio JLS je u »socijalne izdatke« uvrstio sva financijska sredstva koja JLS izdvajaju za djelatnost predškolskog odgoja, a veći dio jedinica samo sredstva za subvencioniranje učešća roditelja iz obitelji u nepovoljnijem socio-ekonomskom položaju. Stoga smo izdatke za ovu namjenu isključili iz analize. Ponekad se slično postupalo i sa, primjerice, troškovima javnog prijevoza (neke su JLS uključile u socijalne izdatke ukupne troškove javnog prijevoza, a druge samo dodatne subvencije za prijevoz socijalno ugroženih kategorija stanovništva). Također, istraživanjem nisu prikupljeni podaci o izdacima županija koji se odnose na troškove domova socijalne skrbi za starije i nemoćne osobe, čime je zasigurno umanjen udio socijalnih izdataka županija u ukupnim izdacima JLP(R)S.

Drugo ograničenje proizlazi iz činjenice da nam neke jedinice nisu dostavile podatke za sve socijalne naknade koje imaju. Najdrastičniji primjer ovakve situacije je Grad Split, iz kojeg su stigli podaci za samo 8 programa/naknada, odnosno ukupni izdaci za sve naknade za koje su poslali podatke iznose oko 4,7 milijuna kuna, dok su prema podacima MFIN ukupni izdaci socijalne zaštite Grada Splita u 2013. godini iznosili 61,6 milijuna kuna. Stoga, kako bismo mogli utvrditi iznos sredstava za koje nam JLP(R)S nisu dostavile podatke, koristili smo uglavnom baze podataka MFIN-a.

Treće, događalo se da su neke JLS poslale popis naziva naknada, ali bez navođenja broja korisnika i utrošenih sredstava po pojedinoj naknadi. To je osobito bio slučaj s JLS iz Primorsko-goranske županije. Istina, nekada

JLS jednostavno nije raspolagala podacima o broju korisnika. Primjerice, u nekim jedinicama sama komunalna poduzeća oslobađaju građane plaćanja utroška vode, odvoza kućnog smeća ili komunalne naknade te lokalna vlast nema uvid u broj korisnika, kao ni u financijska sredstva.

Četvrto, kada je riječ o brojnosti programa i naknada, lokalne jedinice su se izjašnjavale neujednačeno. Konkretno, dok su neke JLS prijavile da imaju svoj »socijalni program« i tako objedinile sve naknade u jedan program, druge su navodile troškove istog programa kao zasebne naknade ili programe, čime je umjetno povećan broj naknada/programa (npr. različite troškove u sklopu programa »podmirenje troškova stanovanja«, kao što su »troškovi električne energije«, »troškovi odvoza smeća« i sl. navodile su kao zasebne programe).

Konačno, postojale su poteškoće pri identificiranju broja korisnika na koje se odnosi pojedina naknada, ali također i prilikom utvrđivanja oblika ili učestalosti ostvarivanja naknade.

4.2. Programi, korisnici i izdaci socijalne zaštite na središnjoj razini vlasti

4.2.1. Brojnost i oblici naknada te struktura izdataka na središnjoj razini vlasti

Tablica 4.2.1. prikazuje broj naknada po funkcijskim skupinama i vrstama naknada za cijeli skup naknada na središnjoj razini vlasti u 2013. godini. Zbog svoje specifične prirode, porezne olakšice bit će analizirane zasebno u poglavlju 6. U ovom dijelu analize prikazuju se novčane naknade, naknade u izravnom pružanju roba i usluga te naknade u subvencijama roba i usluga.

Od ukupno 132 naknade, 64 su novčane naknade, 50 naknada uključuje izravno pružanje roba i usluga, a 18 naknada su subvencije roba i usluga. Osim što je novčanih naknada brojčano najviše, one predstavljaju 62 % ukupnog iznosa od 68,17 milijardi kuna (tablica 4.2.2.). Na naknade u izravnom pružanju roba i usluga troši se 22,85 milijardi kuna ili 31 % ukupnih sredstava. 0,5 milijardi kuna odnosi se na subvencije roba i usluga.

Tablica 4.2.1. Broj naknada na središnjoj razini vlasti, po funkcijskim skupinama i vrsti naknade (2013.)

Funkcijske skupine	Novčane naknade	Izravno pružanje roba i usluga	Subvencije roba i usluga	Ukupno
Bolest/zdravstvena skrb	3	24	2	29
Invaliditet	21	10	2	33
Starost	3	2	0	5
Preživjeli uzdržavani članovi	13	0	0	13
Obitelj/djeca	13	2	0	15
Nezaposlenost	5	5	1	11
Socijalna isključenost	4	6	1	11
Obrazovanje	2	1	11	14
Ostalo	0	0	1	1
UKUPNO	64	50	18	132

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Najviše sredstava, 22,39 milijardi kuna, izdvaja se za funkciju bolest/zdravstvena skrb (tablica 4.2.2.). Slijede funkcija starost s 19,73 milijarde kuna i invaliditet s 11,78 milijarde kuna. 6,74 milijardi kuna izdvaja se za funkciju preživjeli uzdržavani članovi, 3,71 milijardi kuna za funkciju *obitelj/djeca*, a 2,11 milijarde kuna za funkciju *nezaposlenost*.

Funkcijske skupine	Novčane naknade	Izravno pružanje roba i usluga	Subvencije roba i usluga	Ukupno
Bolest/zdravstvena skrb	1,185	21,009	0,191	22,385
Invaliditet	11,251	0,510	0,019	11,780
Starost	19,677	0,054	0,000	19,731
Preživjeli uzdržavani članovi	6,739	0,000	0,000	6,739
Obitelj/djeca	3,520	0,188	0,000	3,708
Nezaposlenost	1,713	0,393	0,003	2,109
Socijalna isključenost	0,702	0,683	0,006	1,391
Obrazovanje	0,033	0,010	0,257	0,300
Ostalo	0,000	0,000	0,028	0,028
UKUPNO	44,820	22,847	0,504	68,169

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

U nastavku se govori o pojedinačnim naknadama, također razvrstanim prema funkcijskim skupinama.

4.2.2. Naknade, korisnici i izdaci po funkcijskim skupinama

Bolest/zdravstvena skrb

U skupini bolest/zdravstvena skrb nalazi se ukupno 29 naknada (tablica 4.2.3.). Sve ove naknade proizlaze iz obveznog zdravstvenog osiguranja, a pretežito su to naknade u izravnom pružanju roba i usluga, kojih je 24, s ukupnim iznosom od 21 milijardu kuna. Među najvećima u ovoj skupini su *Bolnička zdravstvena zaštita* (HZZO; N92139), *Lijekovi na recepte* (HZZO; N92137) i *Primarna zdravstvena zaštita* (HZZO; N92131).

Osim toga, ovdje su i tri novčane naknade koje se popularno zovu »naknade za bolovanje« – *Naknada za privremenu nesposobnost za rad* (HZZO; N92118), *Naknada za privremenu nesposobnost za rad zbog ozljede na radu i profesionalne bolesti* (HZZO; N92119) i *Naknada plaće tijekom privremene nesposobnosti za rad zbog rane, ozljede ili bolesti koja je neposredna posljedica sudjelovanja u Domovinskom ratu* (HZZO; N92115) te dvije naknade u subvenciji roba i usluga, a to su *Naknada za putne troškove* (HZZO; N92120) i *Naknada troškova osigurancima za lijekove* (HZZO; N92121).

Tablica 4.2.3. Naknade za funkciju bolest/zdravstvena skrb (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva
Naknada za privremenu nesposobnost za rad (HZZO; N92118)	NN	–	–	–	np	1.002.081.528
Naknada za privremenu nesposobnost za rad zbog ozljede na radu i profesionalne bolesti (HZZO; N92119)	NN	–	–	–	np	168.304.304
Naknada plaće tijekom privremene nesposobnosti za rad zbog rane, ozljede ili bolesti koja je neposredna posljedica sudjelovanja u Domovinskom ratu (HZZO; N92115)	NN	–	–	+	573	14.545.255

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva
Naknada za putne troškove (HZZO; N92120)	SUR	–	–	–	np	188.444.362
Naknada troškova osiguranicima za lijekove (HZZO; N92121)	SUR	–	–	–	np	2.525.506
Primarna zdravstvena zaštita (HZZO; N92131)	IPRU	–	–	–	np	2.813.172.420
Hitna medicinska pomoć i sanitetski prijevoz (HZZO; N92132)	IPRU	–	–	–	np	736.702.741
Zdravstvena njega u kući (HZZO; N92133)	IPRU	–	–	–	np	138.752.728
Hitna pomoć na državnim cestama (HZZO; N92134)	IPRU	–	–	–	np	7.119.180
Cjepivo (HZZO; N92135)	IPRU	–	–	–	np	69.696.750
Rano otkrivanje zloćudnih bolesti (HZZO; N92136)	IPRU	–	–	–	np	29.063.145
Lijekovi na recepte (HZZO; N92137)	IPRU	–	–	–	np	5.436.581.830
Ortopedski uređaji i pomagala (HZZO; N92138)	IPRU	–	–	–	np	858.958.154
Bolnička zdravstvena zaštita (HZZO; N92139)	IPRU	–	–	–	np	7.453.178.373
Posebno skupi lijekovi (HZZO; N92140)	IPRU	–	–	–	np	608.650.665
Eksplantacije u bolnicama (HZZO; N92141)	IPRU	–	–	–	np	6.617.103
Transplantacije u bolnicama (HZZO; N92142)	IPRU	–	–	–	np	126.152.160
Intervencijska kardiologija (HZZO; N92143)	IPRU	–	–	–	np	23.071.926
Intervencijska neurologija (HZZO; N92144)	IPRU	–	–	–	np	11.028.672
Umjetne pužnice (HZZO; N92145)	IPRU	–	–	–	np	2.949.072
Transfuzijska medicina (HZZO; N92146)	IPRU	–	–	–	np	162.513.353
Medicinska oplodnja (HZZO; N92147)	IPRU	–	–	–	np	37.895.485
Specijalističko-konzilijarna zdravstvena zaštita (HZZO; N92148)	IPRU	–	–	–	np	698.355.668
Liječenje u inozemstvu (HZZO; N92149)	IPRU	–	–	–	np	59.865.847
Zdravstvena zaštita osoba čije prebivalište nije poznato (HZZO; N92150)	IPRU	–	–	–	np	4.154.752
Zdravstvena zaštita na radu (HZZO; N92151)	IPRU	–	–	–	np	85.373.704
Zdravstvena zaštita osoba čije prebivalište nije poznato (HZZO; N92152)	IPRU	–	–	–	np	4.154.752
Zdravstvena zaštita dopunskog osiguranja (HZZO; N92153)	IPRU	–	–	–	np	1.615.569.258
Prevenција ovisnosti (HZZO; N92154)	IPRU	–	–	–	np	19.770.088

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene:

(a) »Vrsta«: novčana naknada (NN), porezna olakšica (PO), izravno pružanje roba i usluga (IPRU), subvencija roba i usluga (SUR)

(b) »Pr. imo.«: »+« = vrši se provjera imovine

(c) »Pr. doh.«: »+« = vrši se provjera dohotka

(d) »VR«: »+« = naknada se dodjeljuje HBDR, MVI, RVI ili CIR, i članovima njihovih obitelji

(e) »np« = nema podataka

Invaliditet

Većina naknada u ovoj skupini (20) namijenjene su HBDR, MVI, RVI ili CIR i članovima njihovih obitelji, a 13 ih je namijenjeno općoj populaciji osoba s invaliditetom. Po iznosu su najveće dvije novčane naknade, a to su *Invalidska mirovina* (HZMO; N92203) i *Invalidska mirovina hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata* (HZMO; N92205), na koje odlazi 81 % ukupnih izdvajanja u ovoj skupini.

Tri novčane naknade namijenjene su zaposlenim i samozaposlenim roditeljima koji brinu o djeci sa zdravstvenim problemima i teškoćama u razvoju. To su *Naknada tijekom rada s polovicom punog radnog vremena radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju* (HZZO; N92113), *Naknada tijekom dopusta radi njege djeteta*

s težim smetnjama u razvoju (HZZO; N92114) i *Naknada tijekom rada s polovicom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta* (HZZO; N92112). Slična njima je i novčana naknada *Status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja* (MSPM; N90211). Ukupno je za te četiri naknade u 2013. bilo 12.437 korisnika, s ukupnim izdavanjem od 318 milijuna kuna.

Kod dvije novčane naknade namijenjene općoj populaciji prisutna je provjera imovine i dohotka. Za 22.362 korisnika *Osobne invalidnine* (MSPM; N90209) izdvojeno je u 2013. godini 333 milijuna kuna, odnosno prosječno 1.240,00 kuna po korisniku mjesečno. Spomenuti prosjek je samo malo niži od nominalne mjesečne vrijednosti naknade od 1.250,00 kuna. *Doplatak za pomoć i njegu* (MSPM; N90210) primalo je 73.690 korisnika, za što je utrošeno 420 milijuna kuna, iz čega se dobiva prosječni mjesečni iznos po korisniku od 475,00 kuna. Dakle, korisnici *osobne invalidnine* dobivaju oko 2,5 puta veći iznos naknade od korisnika *doplataka za pomoć i njegu*. Ukupno je ove dvije naknade koristilo oko 96 tisuća osoba, za što se u 2013. izdvojilo 752 milijuna kuna, što je za 140 milijuna kuna više od ukupnog iznosa izdvojenog za *pomoć za uzdržavanje* u istoj godini.

Tablica 4.2.4. Naknade za funkciju invaliditet (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Osobna invalidnina (MSPM; N90209)	NN	+	+	–	22.362	332.789.873
Doplatak za pomoć i njegu (MSPM; N90210)	NN	+	+	–	73.690	419.705.813
Status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja (MSPM; N90211)	NN	–	–	–	3.208	123.249.884
Naknada do zaposlenja (MSPM; N90212)	NN	–	–	–	3.628	16.116.120
Naknada tijekom rada s polovicom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta (HZZO; N92112)	NN	–	–	–	90	783.819
Naknada tijekom rada s polovicom punog radnog vremena radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju (HZZO; N92113)	NN	–	–	–	3.796	104.022.781
Naknada tijekom dopusta radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju (HZZO; N92114)	NN	–	–	–	5.343	90.102.497
Invalidska mirovina (HZMO; N92203)	NN	–	–	–	251.154	5.932.457.479
Naknada za tjelesno oštećenje (HZMO; N92209)	NN	–	–	–	78.059	122.104.451
Doplatak za pomoć i njegu ostvaren prema ZOMIO (HZMO; N92210)	NN	–	–	–	9.873	92.916.353
Osobna invalidnina za HRVI (MBRN; N91704)	NN	–	–	+	57.238	220.069.192
Posebni doplatak za HRVI (MBRN; N91705)	NN	–	–	+	622	829.751
Doplatak za njegu i pomoć druge osobe za HRVI (MBRN; N91706)	NN	–	–	+	822	32.291.562
Doplatak za pripomoć u kući (MBRN; N91713)	NN	–	–	+	58	586.616
Osobna invalidnina za MVI, RVI i CIR (MBRN; N91726)	NN	–	–	+	np	np
Doplatak za njegu i pomoć druge osobe za MVI, RVI i CIR (MBRN; N91727)	NN	–	–	+	np	np
Dodatak za njegu i pomoć druge osobe za MVI, RVI i CIR (MBRN; N91729)	NN	–	–	+	np	np
Dodatak za pripomoć u kući za članove obitelji MVI, RVI i CIR (MBRN; N91733)	NN	–	–	+	np	np
Invalidska mirovina hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata (HZMO; N92205)	NN	–	–	+	58.401	3.643.660.802
Ortopedski doplatak za HRVI (MBRN; N91707)	SUR	–	–	+	1.958	18.809.252
Ortopedski doplatak za MVI, RVI i CIR (MBRN; N91728)	SUR	–	–	+	np	np
Zdravstvena zaštita osoba čije prebivalište nije poznato (HZZO; N92150)	IPRU	–	–	–	np	4.154.752
Zdravstvena zaštita na radu (HZZO; N92151)	IPRU	–	–	–	np	85.373.704

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Zdravstvena zaštita osoba čije prebivalište nije poznato (HZZO; N92152)	IPRU	–	–	–	np	4.154.752
Zdravstvena zaštita dopunskog osiguranja (HZZO; N92153)	IPRU	–	–	–	np	1.615.569.258
Prevenција ovisnosti (HZZO; N92154)	IPRU	–	–	–	np	19.770.088
Skrb o osobama s mentalnim oštećenjem (MSPM; N90217)	IPRU	–	–	–	np	174.036.994
Skrb o osobama s tjelesnim, intelektualnim ili osjetilnim oštećenjima (MSPM; N90218)	IPRU	–	–	–	np	290.357.438
Pomoć i njega u kući (MSPM; N90224)	IPRU	–	–	–	np	11.594.325
Usluge osobe za pružanje njege i pomoći (MBRN; N91716)	IPRU	–	–	+	437	28.949.064
Usluge liječničkog vještačenja (MBRN; N91717)	IPRU	–	–	+	18.980	1.625.597
Ortopedsko-invalidska pomagala za HBDR (MBRN; N91719)	IPRU	–	–	+	75	1.499.843
Dodjela osobnog automobila s ugrađenim odgovarajućim prilagodbama (MBRN; N91720)	IPRU	–	–	+	10	1.061.673
Profesionalna rehabilitacija za HBDR (MBRN; N91721)	IPRU	–	–	+	3	296.235
Pravo na profesionalnu rehabilitaciju (MBRN; N91722)	IPRU	–	–	+	3	296.235
Profesionalna rehabilitacija za MVI i CIR (MBRN; N91730)	IPRU	–	–	+	np	np
Naknade koje su postojale u 2013., a ne postoje u 2014.						
Opskrbnina za HBDR, HRVI i članove njihovih obitelji (MBRN; N91701)	NN	+	+	+	5.807	75.477.499
Opskrbnina za vojne i civilne invalide rata (MBRN; N91702)	NN	–	+	+	3.770	44.272.002

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).
Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Starost

U skupini starost samo je 5 naknada, ali imaju najveći ukupni iznos od 19,73 milijarde kuna u 2013. (Tablica 4.2.5.). Glavinu tog iznosa predstavlja Starosna mirovina (HZMO; N92202), a od novčanih naknada treba spomenuti i *Zaštitni dodatak uz mirovinu* (HZMO; N92208).

Tablica 4.2.5. Naknade za funkciju starost (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Starosna mirovina (HZMO; N92202)	NN	–	–	–	651.430	19.298.451.940
Zaštitni dodatak uz mirovinu (HZMO; N92208)	NN	–	–	–	64.176	364.675.078
Najniža mirovina za hrvatske branitelje iz Domovinskog rata i članove njihovih obitelji (HZMO; N92207)	NN	–	–	+	443	13.567.437
Skrb o starijim i nemoćnim osobama (MSPM; N90219)	IPRU	–	–	–	np	7.766.333
Izvaninstitucionalne usluge za starije (MSPM; N90220)	IPRU	–	–	–	np	45.997.315

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).
Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Preživjeli uzdržavani članovi

U skupini *preživjeli uzdržavani članovi* 13 je naknada (Tablica 4.2.6.), ali glavnina iznosa je u tri novčane naknade, a to su *Obiteljska mirovina* (HZMO; N92204), *Obiteljska mirovina za članove obitelji hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata* (HZMO) te *Obiteljska invalidnina prema ZOHBDR* čl. 78. st. 2. i 4. (N91708). Sve naknade, osim *Obiteljska mirovina* (HZMO; N92204), namijenjene su članovima obitelji HBDR, MVI, RVI i CIR.

Tablica 4.2.5. Naknade za funkciju starost (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Obiteljska mirovina (HZMO; N92204)	NN	–	–	–	237.004	5.299.692.455
Jednokratna novčana pomoć (MBRN; N91703)	NN	+	+	+	3.050	7.779.784
Obiteljska invalidnina prema ZOHBDR čl. 78. st. 2. i 4. (MBRN; N91708)	NN	–	–	+	7.644	236.440.087
Obiteljska invalidnina prema ZOHBDR čl. 78. st. 3. (MBRN; N91709)	NN	–	–	+	63	925.575
Obiteljska invalidnina prema ZOHBDR čl. 78. st. 6. (MBRN; N91710)	NN	–	–	+	1.125	35.089.368
Povećana obiteljska invalidnina (MBRN; N91711)	NN	–	–	+	418	5.256.157
Uvećana obiteljska invalidnina (MBRN; N91712)	NN	–	–	+	622	11.554.561
Naknada obiteljske invalidnine za obitelji zatočenih i nestalih (MBRN; N91714)	NN	–	–	+	276	7.572.949
Naknada u visini obiteljske mirovine za obitelji zatočenih ili nestalih (MBRN; N91715)	NN	–	–	+	230	15.786.311
Obiteljska invalidnina za članove obitelji MVI, RVI i CIR (MBRN; N91731)	NN	–	–	+	np	np
Uvećana obiteljska invalidnina za članove obitelji RVI (MBRN; N91732)	NN	–	–	+	np	np
Posebni dodatak za članove obitelji MVI i CIR (MBRN; N91737)	NN	–	–	+	np	np
Obiteljska mirovina za članove obitelji hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata (HZMO; N92206)	NN	–	–	+	13.952	1.118.553.690

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).
Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Obitelj/djeca

U skupini *Obitelj/djeca* imamo 15 naknada s ukupnim iznosom od 3,71 milijardi kuna u 2013. Skupina je podijeljena na dvije podskupine: *roditelji i posvojitelji* i *uzdržavani članovi obitelji*.

Obitelj/djeca: roditelji i posvojitelji

Naknade za roditelje i posvojitelje koji brinu o djeci u ranoj dobi uređene su Zakonom o roditeljnim i roditeljskim potporama. Tijelo nadležno za predlaganje propisa o tim naknadama je Ministarstvo socijalne politike i mladih, a evidenciju korisnika i isplate vrši HZZO. Ukupno se radi o desetak naknada, a mogu se podijeliti prema tri obilježja: (a) vrsta odnosa između korisnika i djeteta, (b) radni status roditelja korisnika naknade, (c) razdoblje u životu djeteta kada se koristi naknada. Kakve naknade mogu biti prema tri obilježja prikazuje Tablica 4.2.7., dok Tablica 4.2.8. navodi sve naknade i definira ih prema obilježjima.

Tablica 4.2.7. Obilježja naknada za roditelje i posvojitelje

(a) vrsta odnosa između korisnika i djeteta	(a1) roditelj (a2) posvojitelj
(b) radni status korisnika naknade	(b1) zaposlena ili samozaposlena osoba (b2) osoba koja ostvaruje drugi dohodak, poljoprivrednik, nezaposlena osoba (b3) osoba izvan sustava rada
(c) razdoblje u životu djeteta kada se koristi naknada	(c1) do navršenog šestog mjeseca od rođenja djeteta (c2) nakon navršenog šestog mjeseca od rođenja djeteta

Tablica 4.2.8. Klasifikacija naknada za roditelje i posvojitelje prema tri obilježja

Naziv naknade	Obilježje (a)	Obilježje (b)	Obilježje (c)
Naknada za obvezni i dodatni rodiljni dopust (HZZO; N92117)	(a1)	(b1)	(c1)
Naknada za roditeljski dopust (HZZO; N92102)	(a1)	(b1)	(c2)
Naknada za posvojiteljski dopust (HZZO; N92108)	(a2)	(b1)	(c1)
Naknada za roditeljski dopust posvojitelja (HZZO; N92109)	(a2)	(b1)	(c2)
Naknada za rodiljnu poštedu od rada (HZZO; N92103)	(a1)	(b2)	(c1)
Naknada za roditeljsku poštedu od rada (HZZO; N92104)	(a1)	(b2)	(c2)
Naknada za posvojiteljsku poštedu od rada (HZZO; N92110)	(a2)	(b2)	(c2)
Pomoć za rodiljnu brigu o novorođenom djetetu (HZZO; N92105)	(a1)	(b3)	(c1)
Pomoć za roditeljsku brigu o novorođenom djetetu (HZZO; N92106)	(a1)	(b3)	(c2)
Pomoć za posvojiteljsku brigu o novorođenom djetetu (HZZO; N92111)	(a2)	(b3)	(c2)

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Ostale karakteristike naknada za roditelje i posvojitelje prikazuje Tablica 4.2.9. Po ukupnom iznosu najveća je *Naknada za obvezni i dodatni rodiljni dopust* (HZZO; N92117) za koju je u 2013. izdvojeno 867 milijuna kuna. Za 44.366 korisnika *Naknade za roditeljski dopust* (HZZO; N92102) izdvojeno je 500 milijuna kuna, odnosno 1.651,00 kuna po korisniku mjesečno.

Kod *Naknade za rodiljnu poštedu od rada* (HZZO; N92103) bio je 10.391 korisnik s prosječnim mjesečnim iznosom od 549,00 kuna, a kod *Naknade za roditeljsku poštedu od rada* (HZZO; N92104) 15.081 korisnik s prosječnim mjesečnim iznosom od 792,00 kune. Za *Pomoć za rodiljnu brigu o novorođenom djetetu* (HZZO; N92105) bilo je 8.474 korisnika s prosječnim mjesečnim iznosom od 549,00 kuna, a za *Pomoć za roditeljsku brigu o novorođenom djetetu* (HZZO; N92106) 10.508 korisnika s prosječnim iznosom od 793,00 kune.

Ukupno izdvajanje za naknade roditelja i posvojitelja u 2013. godini je 1,74 milijardi kuna. Od toga 1,37 milijardi kuna ili 79 % otpada na naknade namijenjene zaposlenim i samozaposlenim roditeljima i posvojiteljima (N92117, N92102, N92108 i N92109). Za naknade namijenjene osobama koje ostvaruju drugi dohodak, poljoprivrednicima i nezaposlenim osobama (N92103, N92104 i N92110) izdvojeno je ukupno 212 milijuna kuna. Konačno, za naknade usmjerene na roditelje i posvojitelje koji su osobe izvan sustava rada izdvojeno je ukupno 156 milijuna kuna (N92105, N92106 i N92111).

Tablica 4.2.9. Naknade za funkciju Obitelj/djeca: roditelji i posvojitelji (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Naknada za roditeljski dopust (HZZO; N92102)	NN	–	–	–	44.366	499.785.590
Naknada za rodiljnu poštedu od rada (HZZO; N92103)	NN	–	–	–	10.391	68.479.087
Naknada za roditeljsku poštedu od rada (HZZO; N92104)	NN	–	–	–	15.081	143.289.708
Pomoć za rodiljnu brigu o novorođenom djetetu (HZZO; N92105)	NN	–	–	–	8.474	55.873.933
Pomoć za roditeljsku brigu o novorođenom djetetu (HZZO; N92106)	NN	–	–	–	10.508	99.948.769
Naknada za stanku za dojenje (HZZO; N92107)	NN	–	–	–	176	441.689
Naknada za posvojiteljski dopust (HZZO; N92108)	NN	–	–	–	95	1.881.865
Naknada za roditeljski dopust posvojitelja (HZZO; N92109)	NN	–	–	–	40	396.445
Naknada za posvojiteljsku poštedu od rada (HZZO; N92110)	NN	–	–	–	8	67.698
Pomoć za posvojiteljsku brigu o novorođenom djetetu (HZZO; N92111)	NN	–	–	–	10	88.368

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Naknada za obvezni i dodatni rođiljni dopust (HZZO; N92117)	NN	–	–	–	np	866.589.985
Naknada za smještaj u udomiteljsku obitelj (MSPM; N90221)	IPRU	–	–	–	np	163.442.051
Osobna naknada udomitelju (MSPM; N90222)	IPRU	–	–	–	np	24.105.971

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Obitelj/djeca: uzdržavani članovi obitelji

U ovu podskupinu svrstane su 2 novčane naknade namijenjene obiteljima s djecom (Tablica 4.2.10.). Doplatk za djecu (HZMO; N92201) primalo je u 2013. godini 204.941 kućanstava s 383.199 djece. Prosječni mjesečni iznos po djetetu je 367,00 kuna, a ukupni iznos naknade je bio 1,689 milijardi kuna.

Jednokratnu novčanu potporu za novorođeno dijete (HZZO; N92101) primilo je 39.661 obitelji za isto toliko djece, za što je izdvojeno 94 milijuna kuna.

Tablica 4.2.10. Naknade za funkciju Obitelj/djeca: uzdržavani članovi obitelji (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Jednokratna novčana potpora za novorođeno dijete (HZZO; N92101)	NN	–	–	–	39.661	93.898.634
Doplatk za djecu (HZMO; N92201)	NN	–	+	–	204.941	1.689.430.279

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Nezaposlenost

U skupini *nezaposlenost* postoje 21 naknada s ukupnim iznosom od 2,22 milijarde kuna (Tablica 4.2.11.). Među novčanim naknada najvažnije su *Novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti* (HZZ; N92301), *Novčana pomoć i naknada troškova za vrijeme stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa* (HZZ; N92303) i *Novčana pomoć osiguranika produženog mirovinskog osiguranja na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme za stalne sezonske poslove* (HZZ; N92306).

Tablica 4.2.11. Naknade za funkciju nezaposlenost (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti (HZZ; N92301)	NN	–	–	–	190.056	1.407.487.842
Novčana pomoć i naknada troškova za vrijeme obrazovanja i osposobljavanja (HZZ; N92302)	NN	–	–	–	1.917	43.181.547
Novčana pomoć i naknada troškova za vrijeme stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa (HZZ; N92303)	NN	–	–	–	19.321	196.262.426
Jednokratna novčana pomoć (HZZ; N92304)	NN	–	–	–	14	16.800
Novčana pomoć osiguranika produženog mirovinskog osiguranja na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme za stalne sezonske poslove (HZZ; N92306)	NN	–	–	–	637	113.840.789
Naknada putnih i selidbenih troškova (HZZ; N92305)	SUR	–	–	–	9.118	2.600.432
Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja (HZZ; N92311)	IPRU	–	–	–	np	362.119.534

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma (HZZ; N92312)	IPRU	–	–	–	np	9.000.577
Projekt »Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa« (HZZ; N92313)	IPRU	–	–	–	np	17.079.751
Projekt »Osposobljavanje za zapošljavanje radnika kojima prijeti nezaposlenost i dugotrajno nezaposlenih« (HZZ; N92314)	IPRU	–	–	–	np	3.482.138
Profesionalno usmjeravanje (HZZ; N92315)	IPRU	–	–	–	np	1.199.649
Naknade koje su postojale u 2013., a ne postoje u 2014.						
Produžena novčana naknada (HZZ; N92307)	NN	–	–	–	27.559	66.202.015

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Socijalna isključenost

U skupini *socijalna isključenost* je 11 naknada (tablica 4.2.12.). Četiri novčane naknade su *Pomoć za uzdržavanje* (MSPM; N90201; 612 mil. kuna), *Jednokratna pomoć* (MSPM; N90204; 66 mil. kuna), *Naknada za osobne potrebe korisnika smještaja* (MSPM; N90203; 16 mil. kuna) i *Jednokratna novčana pomoć* (MBRN; N91718; 8 mil. kuna). Postoji i 6 naknada u izravnom pružanju roba i usluga za koje se u 2013. ukupno izdvojilo 683 mil. kuna, a odnose se na skrb za djecu i odrasle osobe u ustanovama te na usluge centara za socijalnu skrb.

Naknade za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti u pravilu su definirane Zakonom o socijalnoj skrbi. Tijelo nadležno za predlaganje propisa o tim naknadama je Ministarstvo socijalne politike i mladih, a evidenciju korisnika i isplate vrše centri za socijalnu skrb. Glavna naknada u ovoj skupini je *Pomoć za uzdržavanje* (MSPM; N90201), koja se od 2014. godine naziva *Zajamčena minimalna naknada* (MSPM; N90202), a koja predstavlja temeljnu naknadu za sprječavanje siromaštva. Preciznije, ZMN je početkom 2014. zamijenio *Pomoć za uzdržavanje* te još tri naknade, a to su *Produžena novčana naknada* (HZZ; N92307), *Opskrbnina za HBDR, HRVI i članove njihovih obitelji* (MBRN; N91701) i *Opskrbnina za vojne i civilne invalide rata* (MBRN; N91702). U 2014. godini ZMN je primalo 90.945 korisnika (samaca i kućanstava), a ukupan iznos je bio 643 milijuna kuna.

Osim toga, u 2014. je *Jednokratna pomoć* zamijenjena *Jednokratnom naknadom* (MSPM; N90204), koju je 2014. godine primilo oko 55 tisuća korisnika, u ukupnom iznosu od oko 66,9 mil. kuna.

Tablica 4.2.12. Naknade za funkciju socijalna isključenost (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Naknada za osobne potrebe korisnika smještaja (MSPM; N90203)	NN	–	+	–	8.256	16.470.635
Jednokratna novčana pomoć (MBRN; N91718)	NN	–	–	+	3.050	7.779.784
Jednokratna naknada za pogrebne troškove korisnika ZMN-a, korisnika smještaja ili korisnika organiziranog stanovanja (MSPM; N90205)	SUR	+	+	–	1.440	6.113.429
Pomoć za uzdržavanje (MSPM; N90201)	NN	+	+	–	113.358	611.759.862
Jednokratna pomoć (MSPM; N90204)	NN	+	+	–	47.674	66.011.851
Skrb za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju (MSPM; N90213)	IPRU	–	–	–	np	73.861.061
Skrb za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi (MSPM; N90214)	IPRU	–	–	–	np	82.827.150
Skrb za djecu, mladež i odrasle osobe - drugi osnivači (MSPM; N90215)	IPRU	–	–	–	np	248.585.713
Pravo na privremeno uzdržavanje djece (MSPM; N90216)	IPRU	–	–	–	np	30.205.498
Duhovna pomoć u ustanovama socijalne skrbi (MSPM; N90223)	IPRU	–	–	–	np	840.000
Usluge centara za socijalnu skrb (MSPM; N90226)	IPRU	–	–	–	np	246.846.255

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Naknade koje nisu postojale u 2013., a postoje od 2014.*						
Zajamčena minimalna naknada (MSPM; N90202)	NN	+	+	–	90.945	643.167.952
Jednokratna naknada (MSPM; N90204)	NN	+	+	–	55.000	66.889.000

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

* Zajamčena minimalna naknada je zamijenila Pomoć za uzdržavanje, a Jednokratna naknada je slijednik Jednokratne pomoći.

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Obrazovanje

U području *obrazovanje* postoji 20 naknada, s ukupnim iznosom od 727 mil. kuna. Podijeljene su u tri podskupine: učenici osnovnih i srednjih škola, studenti i zajedničko.

Obrazovanje: učenici osnovnih i srednjih škola

Za učenike osnovnih i srednjih škola evidentirano je 11 naknada, a one se odnose na sufinanciranje prijevoza, smještaja i udžbenika za učenike (tablica 4.2.13.). Ove naknade dodjeljuje Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta te Ministarstvo branitelja. Najviše korisnika, 9.952, imala je naknada *Sufinanciranje udžbenika za učenike osnovnih škola za korisnike ZMN-a* (MZOS; N91910), za što je izdvojeno 4 mil. kuna. Ukupno je za sve naknade izdvojeno oko 46 mil. kuna.

Tablica 4.2.13. Naknade za funkciju obrazovanje: učenici osnovnih i srednjih škola (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Naknada za troškove smještaja u učeničkom domu (MSPM; N90207)	SUR	–	+	–	479	2.953.576
Naknada za troškove prijevoza učenika (MSPM; N90208)	SUR	–	–	–	2.966	6.597.354
Sufinanciranje udžbenika za učenike osnovnih škola korisnike ZMN-a (MZOS; N91910)	SUR	+	+	–	9.952	4.357.190
Sufinanciranje udžbenika za učenike srednjih škola korisnike ZMN-a (MZOS; N91911)	SUR	+	+	–	4.716	3.420.925
Pravo na besplatne udžbenike za učenike srednjih škola - članove obitelji HBDR (MBRN; N91724)	SUR	–	–	+	7.316	11.246.680
Pravo na besplatne udžbenike za učenike osnovnih škola - članove obitelji MVI i CIR (MBRN; N91734)	SUR	–	–	+	np	np
Pravo na besplatne udžbenike za učenike srednjih škola - članove obitelji MVI i CIR (MBRN; N91735)	SUR	–	–	+	np	np
Pravo na besplatne udžbenike za učenike osnovnih škola članove obitelji HBDR (MZOS; N91906)	SUR	–	+	+	5.536	3.162.948
Pravo na besplatne udžbenike za učenike srednjih škola članove obitelji HBDR (MZOS; N91907)	SUR	–	+	+	383.199	4.540.036
Pravo na besplatne udžbenike za učenike osnovnih i srednjih škola djecu vojnih i civilnih invalida rata (MZOS; N91909)	SUR	–	+	+	np	np
Pravo na besplatne udžbenike za učenike osnovnih škola - članove obitelji HBDR (MBRN; N91723)	IPRU	–	–	+	8.352	9.755.763

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Obrazovanje: studenti

Postoji 9 naknada za studente, a one se također odnose na sufinanciranje prijevoza, smještaja i udžbenika za učenike (Tablica 4.2.14.). Dodjeljuju ih Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta te Ministarstvo branitelja.

Po broju korisnika i ukupnom iznosu prednjači *Subvencija prehrane redovitih studenata* (MZOS; N91903), koju ostvaruje oko 115 tisuća studenata, a prosječno mjesečno izdvajanje po korisniku iznosi 156,00 kuna.

Državnu stipendiju za studente (MZOS; N91901) prima 4.100 korisnika u prosječnom mjesečnom iznosu po korisniku od 610,00 kuna. Znatno izdašnija je *Naknada za redovito studiranje* (MSPM; N90206) koju ostvaruje 104 korisnika, a prosječni mjesečni iznos po korisniku je 1.996,00 kuna.

Tablica 4.2.14. Naknade za funkciju obrazovanje: studenti (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Naknada za redovito studiranje (MSPM; N90206)	NN	–	–	–	104	2.490.595
Državna stipendija za studente (MZOS; N91901)	NN	–	+	–	4.100	30.015.300
Potpora troškova prijevoza redovitim studentima s invaliditetom sveučilišnih i stručnih studija i studentima s invaliditetom poslijediplomskih studija (MZOS; N91902)	SUR	–	–	–	112	563.500
Subvencija prehrane redovitih studenata (MZOS; N91903)	SUR	–	–	–	115.000	215.000.000
Subvencija prijevoza redovitih studenata (MZOS; N91904)	SUR	–	–	–	13.000	4.867.699
Subvencija smještaja redovitih studenata (MZOS; N91905)	SUR	–	+	–	15.000	12.500.000
Pravo na besplatne udžbenike za studente - članove obitelji HBDR (MBRN; N91725)	SUR	–	–	+	1.670	3.081.284
Pravo na besplatne udžbenike za studente - članove obitelji MVI i CIR (MBRN; N91736)	SUR	–	–	+	np	np
Pravo na besplatne udžbenike za studente članove obitelji HBDR (MZOS; N91908)	SUR	–	+	+	1.252	2.308.913

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

Ostalo

U skupinu ostalo svrstane su naknade namijenjene različitim skupinama stanovništva ili se prema funkciji nisu mogle svrstati u neku od prethodno navedenih skupina (tablica 4.2.16.). Radi se o jednoj naknadi, a to je *Subvencija javnog otočnog cestovnog prijevoza* (MRRF; N90301; 28 mil. kuna).

Tablica 4.2.14. Naknade za funkciju obrazovanje: studenti (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
Subvencija javnog otočnog cestovnog prijevoza (MRFEU; N90301)	SUR	–	–	–	48.000	28.332.259

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014.-2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

4.2.3. Izdaci za naknade po skupinama korisnika

Tablica 4.2.17. prikazuje utrošena sredstva za naknade na središnjoj razini vlasti, razvrstane prema skupinama korisnika. Potrebno je napomenuti kako klasifikacija korisnika u skupine nije isključiva, što znači da se pojedine osobe mogu pojaviti u više uloga, odnosno skupina. Primjerice, socijalno ugroženi mogu također primati naknade kao nezaposleni, djeca, preživjeli članovi, itd. Prema ukupnom iznosu prednjači skupina osoba sa zdravstvenim potrebama, za koju se izdvaja 22,39 milijardi kuna. Slijede umirovljenici i starije osobe s ukupnim primanjem od 19,73 milijarde kuna, te osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju za koje se izdvaja 11,78 milijardi kuna. Za socijalno ugrožene skupine izdvaja se tek 1,39 milijardi kuna, ali, kao što je napomenuto, korisnici u ovoj skupini dobivaju naknade i kao pripadnici ostalih skupina.

Tablica 4.2.17. Sredstva za naknade na središnjoj razini vlasti, po skupinama korisnika i vrsti naknade (u milijardama kuna, 2013.)

Skupine korisnika	Novčane naknade	Izravno pružanje roba i usluga	Subvencije roba i usluga	Ukupno
Predškolska i školska djeca	1,78	0,01	0,02	1,81
Studenti	0,03	0,00	0,24	0,27
Umirovljenici i starije osobe	19,68	0,05	0,00	19,73
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju	11,25	0,51	0,02	11,78
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi obitelji nestalih i poginulih branitelja	6,74	0,00	0,00	6,74
Nezaposleni	1,71	0,39	0,00	2,11
Socijalno ugrožene skupine	0,70	0,68	0,01	1,39
Osobe sa zdravstvenim potrebama	1,18	21,01	0,19	22,39
Roditelji i posvojitelji	1,74	0,19	0,00	1,92
Različite skupine ili nema podataka	0,00	0,00	0,03	0,03
UKUPNO	44,81	22,84	0,51	68,17

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

4.2.4. Izdaci za naknade po ESSPROS funkcijama

U ranijoj analizi (tablica 4.2.2.) korištena je klasifikacija naknada u kojoj se koriste funkcije identične onima u ESSPROS klasifikaciji, s tim da su dodane dvije funkcije koje se u ESSPROS-u ne pojavljuju, a to su obrazovanje i ostalo. Za potrebe kasnije usporedbe s izdacima na lokalnoj razini, prikazujemo izračun koji sadrži samo izvorne ESSPROS funkcije. Kako bi se to napravilo, naknade u funkciji obrazovanje pridodane su skupini obitelj/djeca, a iznosi naknada u skupini ostalo ravnomjerno su raspodijeljeni u skupine invaliditet, starost, obitelj/djeca i socijalna isključenost (tablica 4.2.18.).

Tablica 4.2.18. Sredstva za naknade na središnjoj razini vlasti, prema ESSPROS funkcijama i vrsti naknade (u milijardama kuna, 2013.)

Funkcije	Novčane naknade	Izravno pružanje roba i usluga	Subvencije roba i usluga	Ukupno
Bolest/zdravstvena skrb	1,18	21,01	0,19	22,39
Invaliditet	11,25	0,51	0,03	11,79
Starost	19,68	0,05	0,01	19,74
Preživjeli uzdržavani članovi	6,74	0,00	0,00	6,74

Funkcije	Novčane naknade	Izravno pružanje roba i usluga	Subvencije roba i usluga	Ukupno
Obitelj/djeca	3,55	0,20	0,26	4,01
Nezaposlenost	1,71	0,39	0,00	2,11
Stanovanje	0,00	0,00	0,00	0,00
Socijalna isključenost	0,70	0,68	0,10	1,48
UKUPNO	44,82	22,85	0,59	68,26

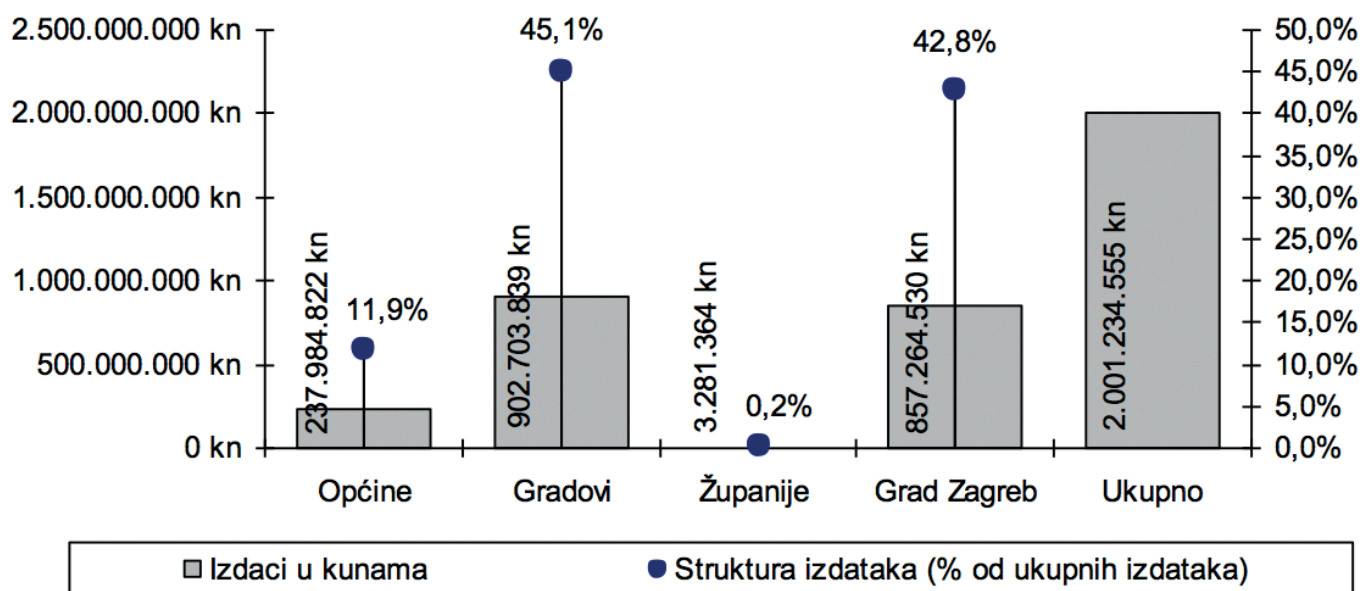
Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

4.3. Programi, korisnici i izdaci socijalne zaštite na razini JLP(R)S

4.3.1. Kratka napomena o izdacima za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja koji su ostali izvan koncepta socijalne zaštite

U ranijoj analizi (tablica 4.2.2.) korištena je klasifikacija naknada u kojoj se koriste funkcije identične onima u ESSPROS klasifikaciji, s tim da su dodane dvije funkcije koje se u ESSPROS-u ne pojavljuju, a to su obrazovanje i ostalo. Za potrebe kasnije usporedbe s izdacima na lokalnoj razini, prikazujemo izračun koji sadrži samo izvorne ESSPROS funkcije. Kako bi se to napravilo, naknade u funkciji obrazovanje pridodane su skupini obitelj/djeca, a iznosi naknada u skupini ostalo ravnomjerno su raspodijeljeni u skupine invaliditet, starost, obitelj/djeca i socijalna isključenost (tablica 4.2.18.).

Slika 4.3.1. Izdaci JLP(R)S za predškolski odgoj i obrazovanje (2013.)



Izvor: MFIN.

Gradovi financiraju oko 88 % ukupnih izdataka predškolskog odgoja i obrazovanja, s tim da izdaci Grada Zagreba čine gotovo 42 % svih izdataka. Među uslugama predškolskog odgoja i obrazovanja treba izdvojiti usluge institucionalne skrbi za djecu (jaslice i vrtiće), koje se većinom financiraju iz gradskih i lokalnih proračuna te manjim dijelom iz uplata (participacija) roditelja predškolske djece. U pravilu, JLP(R)S pružaju institucionalne usluge predškolskog odgoja i obrazovanja (jaslice i vrtići) besplatno za najsiromašnije djecu (npr. čiji su roditelji korisnici socijalne pomoći), dok ostalim roditeljima sufinanciraju u istom iznosu cijenu usluga ili se iznos sufinanciranja određuje ovisno o obiteljskom dohotku.

4.3.2. Brojnost programa i naknada JLP(R)S

Ukupno je na svim razinama lokalne i područne samouprave identificirano oko 2.680 naknada ili programa (tablica 4.3.1.). Taj je broj u stvarnosti još veći jer istraživanjem nije bilo obuhvaćeno 68 JLP(R)S, a neke jedinice nisu dostavile podatke o svim programima. Ako postojećem broju naknada dodamo procjenu o broju naknada u JLP(R)S koje nisu bile obuhvaćene istraživanjem, onda je ukupni broj naknada i programa veći od 3.000.

Tablica 4.3.1. Ukupan broj socijalnih naknada ili programa u JLP(R)S, prema razinama vlasti (2013.)

Razine vlasti	N	%
Općine	1.699	63,4
Gradovi	895	33,4
Županije	55	2,1
Grad Zagreb	29	1,1
Ukupno	2.678	100,0

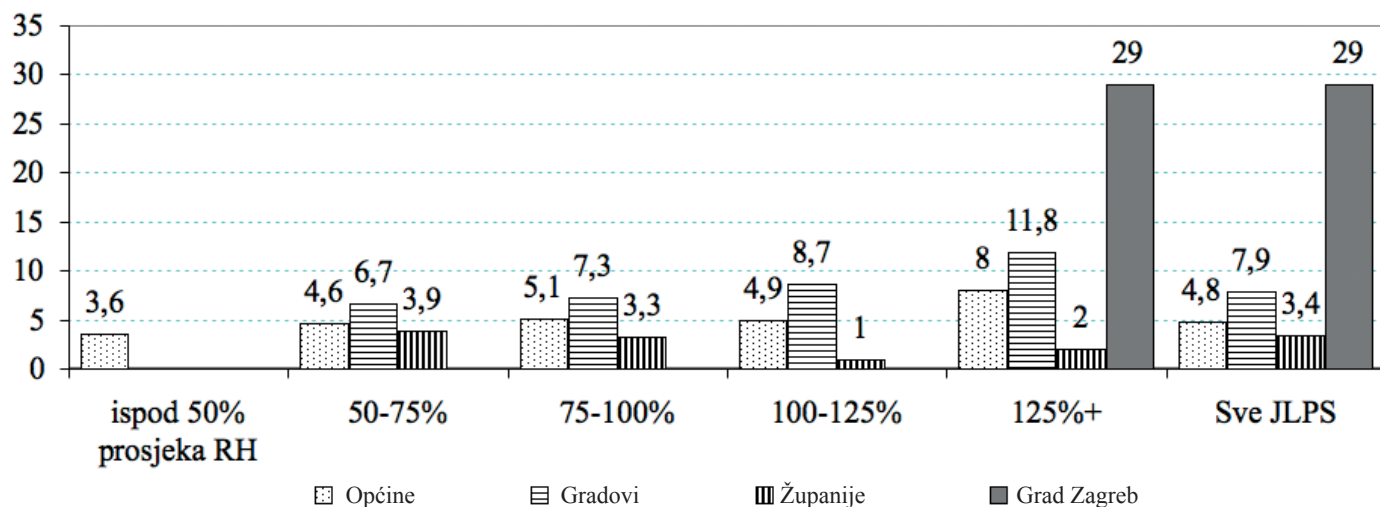
Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Ipak, treba istaknuti da se ne radi o 3.000 posve različitih programa i naknada. Sve te naknade mogu se svesti na nekoliko desetina kategorija jer brojne JLP(R)S imaju iste naknade/programe pod istim ili različitim imenima, koje su namijenjene istim skupinama ili imaju istu funkciju. S obzirom na broj općina u RH, očekivano je da općinske naknade i programi čine najveći udio u ukupnom broju naknada (63,4 %). Naravno da brojnost naknada ne govori ništa o visini izdataka za te naknade.

Socijalni sustavi JLP(R)S obuhvaćaju veći ili manji broj programa i naknada ovisno o njihovoj veličini, ekonomskoj razvijenosti, socijalnim problemima i sl. Neke manje JLP(R)S imaju jedan socijalni programa kojim pokrivaju veći broj naknada ili korisničkih skupina. Gradovi u prosjeku imaju veći broj programa/naknada od općina (7,9 u odnosu na 4,8), s tim da 10 i više programa ima oko 1/3 gradova (slika 4.3.2.). Grad Zagreb se izdvaja po tome što je ukupan broj naknada znatno veći od prosjeka za gradove ili veće gradove. Broj socijalnih programa ili naknada na razini općina u pravilu se kreće u rasponu od 1-8 naknada (nešto manje od 10 % općina u sklopu svojih socijalnih programa imaju više od 8 naknada ili usluga). Jedino općine iz Primorsko-goranske i Istarske županije (sjeverno-jadranska regija) imaju u prosjeku nešto veći broj naknada (iznad 6). Županije u prosjeku financiraju 3-4 naknade ili programa, s tim da ni u jednoj županiji za koju su bili dostupni podaci taj broj nije veći od 8.

Primjetno je da ekonomski razvijenije općine i gradovi financiraju u prosjeku i veći broj programa ili naknada (slika 4.3.2.). Na primjer, najrazvijenije općine financiraju u prosjeku oko 2,2 puta više socijalnih programa nego najslabije razvijene općine. Isto tako, najrazvijeniji gradovi imaju u prosjeku 1,8 puta više socijalnih programa nego gradovi s najslabijim indeksom razvijenosti. S druge strane, izgleda da je trend na razini županija obrnut: županije s najvišim indeksom razvijenosti imaju u prosjeku manje programa nego županije s manjim indeksom razvijenosti. Vjerojatno se tome može objasniti manjom potrebom za intervencijom županijske razine u onim županijama koje imaju ekonomski razvijenije gradove i općine.

Slika 4.3.2. Prosječan broj financiranih socijalnih naknada ili programa, prema indeksu razvijenosti JLP(R)S (2013.)

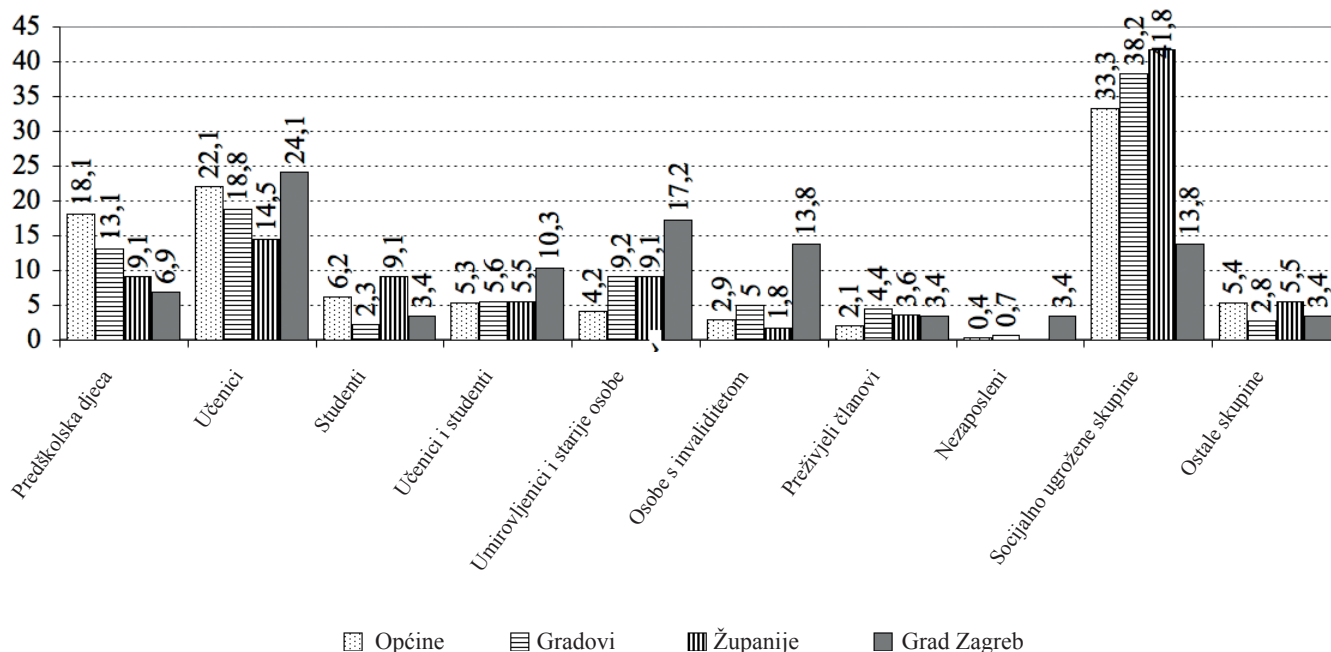


Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Od ukupnog broja naknada na svim razinama JLP(R)S, većina (više od 47 %) namijenjena je djeci predškolske i školske dobi te studentima. Na drugom su mjestu naknade socijalno ugroženim skupinama, koje čine više od 1/3 svih naknada. Preko 82 % svih naknada/programa usmjereno je na djecu, učenike i studente te socijalno ugrožene skupine. Najmanje je programa ciljanih na nezaposlene osobe, preživjele uzdržavane članove ili branitelje.

Vrlo sličnu distribuciju naknada prema korisničkim skupinama nalazimo po pojedinim razinama vlasti, s tim da na razini županija gotovo da nema programa namijenjenih osobama s invaliditetom ili nezaposlenim osobama (slika 4.3.3.). Vidljivo je da Grad Zagreb ima veći broj programa za umirovljenike i starije osobe, kao i za osobe s invaliditetom nego druge jedinice lokalne ili područne samouprave.

Slika 4.3.3. Udio (%) socijalnih naknada/programa namijenjenih pojedinim korisničkim skupinama, prema razinama vlasti (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

4.3.3. Oblici naknada i periodičnost njihova pružanja

Kada se uzmu u obzir svi programi i naknade u JLP(R)S, onda u gotovo polovini naknada građani dobivaju pomoć u novčanom obliku (tablica 4.3.2.). Novčane naknade dominiraju u preko 93 % naknada za predškolsku djecu, a na drugom su mjestu nezaposleni, kojima je općenito namijenjen vrlo mali broj naknada u JLP(R)S. Nakon novčanih naknada, drugi najzastupljeniji oblik pomoći jesu subvencije koje čine preko polovine svih naknada za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju, učenike i studente te socijalno ugrožene skupine. Naknade u vidu usluga ili u naravi znatno su rjeđe i općenito čine oko 7 % svih naknada. Usluge predstavljaju značajan dio naknada jedino među naknadama JLP(R)S koje su namijenjene umirovljenicima i starijim osobama (čine oko 30 % svih naknada za ovu skupinu). Isto tako, davanja u naturi češća su među programima za socijalno ugrožene skupine te umirovljenike i starije osobe. Kategorija »ostalo« u tablici 4.3.2. odnosi se na socijalne programe koji sadrže više oblika naknada.

Nema nekih velikih razlika u oblicima socijalnih naknada prema razinama vlasti. Općine i županije imaju malo iznad 50 % novčanih naknadama među ukupnim brojem naknada, dok je taj udio nešto manji u gradovima, s tim da je jedino u Gradu Zagrebu među socijalnim naknadama znatno više usluga i naturalnih naknada (gotovo 1/4) u odnosu na druge jedinice lokalne i područne samouprave, u kojima je spomenuti udio manji od 10 %.

Tablica 4.3.2. Udio (%) različitih oblika socijalnih naknada u JLP(R)S, prema skupinama korisnika (2013.)

Korisnička skupina	Razina JLP(R)S	Oblici naknada					Ukupno
		Novčana	U naravi	Usluga	Subvencija	Ostalo	
Predškolska djeca	Općina	96,1	1,3		1,0	1,6	100,0
	Grad	86,3	9,4		3,4	0,9	100,0
	Županija	100,0					100,0
	Grad Zagreb	50,0	50,0				100,0
	Ukupno	93,3	3,7		1,6	1,4	100,0
Učenici i studenti	Općina	40,4	4,2		54,7	0,7	100,0
	Grad	41,0	2,5	0,8	55,2	0,4	100,0
	Županija	57,1			42,9		100,0
	Grad Zagreb	63,6	9,1		27,3		100,0
	Ukupno	41,1	3,7	0,2	54,3	0,6	100,0
Umirovljenici i starije osobe	Općina	42,3	2,8	31,0	23,9		100,0
	Grad	39,0	7,3	29,3	24,4		100,0
	Županija	60,0		20,0	20,0		100,0
	Grad Zagreb	40,0		40,0	20,0		100,0
	Ukupno	41,1	4,9	30,1	23,9		100,0
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju	Općina	43,5		4,3	52,2		100,0
	Grad	24,4	2,2		73,3		100,0
	Županija						
	Grad Zagreb	25,0		25,0	50,0		100,0
	Ukupno	33,7	1,1	3,2	62,1		100,0

Nezaposleni	Općina	71,4			28,6		100,0
	Grad	100,0					100,0
	Županija						
	Grad Zagreb	100,0					100,0
	Ukupno	85,7			14,3		100,0
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi obitelji nestalih i poginulih hrvatskih branitelja	Općina	54,3	2,9		42,9		100,0
	Grad	61,5		2,6	35,9		100,0
	Županija	100,0					100,0
	Grad Zagreb	100,0					100,0
	Ukupno	59,7	1,3	1,3	37,7		100,0
Socijalno ugrožene skupine	Općina	39,5	5,6	,4	53,1	1,4	100,0
	Grad	27,8	6,4	4,4	59,6	1,8	100,0
	Županija	42,3	3,8	3,8	42,3	7,7	100,0
	Grad Zagreb		25,0	25,0	50,0		100,0
	Ukupno	35,2	6,0	2,0	55,2	1,7	100,0
Različite skupine ili nema podataka	Općina	51,6	2,2		25,3	20,9	100,0
	Grad	48,0		4,0	20,0	28,0	100,0
	Županija	33,3			66,7		100,0
	Grad Zagreb				100,0		100,0
	Ukupno	50,0	1,7	0,8	25,8	21,7	100,0
Sve skupine	Općina	51,4	3,8	1,5	41,1	2,1	100,0
	Grad	42,3	5,1	4,8	46,0	1,7	100,0
	Županija	54,5	1,8	3,6	36,4	3,6	100,0
	Grad Zagreb	44,8	10,3	13,8	31,0		100,0
	Ukupno	48,4	4,3	2,8	42,6	2,0	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Također, kada se analizira struktura socijalnih izdataka s obzirom na oblik naknada, situacija je slična u tom smislu što se većina financijskih sredstava (preko 87 %) troši na novčane naknade (42 %) i subvencije (46 %) (tablica 4.3.3.). Na subvencije odlazi blizu 79 % izdataka na razini županija te preko polovine izdataka na razini gradova, dok općine i Grad Zagreb za subvencije odvajaju oko 40 % svojih izdataka. Na usluge i prirodne naknade troši se iznimno malo u općinama i županijama (manje od 3 %), dok se u gradovima troši više od 1/10 izdataka na ove naknade. Većinu izdataka za učenike i studente, osobe i invaliditetom te posebice socijalno ugrožene skupine čine subvencije. Kod svih drugih skupina većina izdataka usmjerena je na novčane naknade, s tim da je najmanji udio financijskih sredstava za novčane naknade među naknadama koje su namijenjene socijalno ugroženim skupinama (11,4 %).

Tablica 4.3.3. Udio (%) financijskih izdataka JLP(R)S za različite oblike socijalnih naknada, prema skupinama korisnika (2013.)

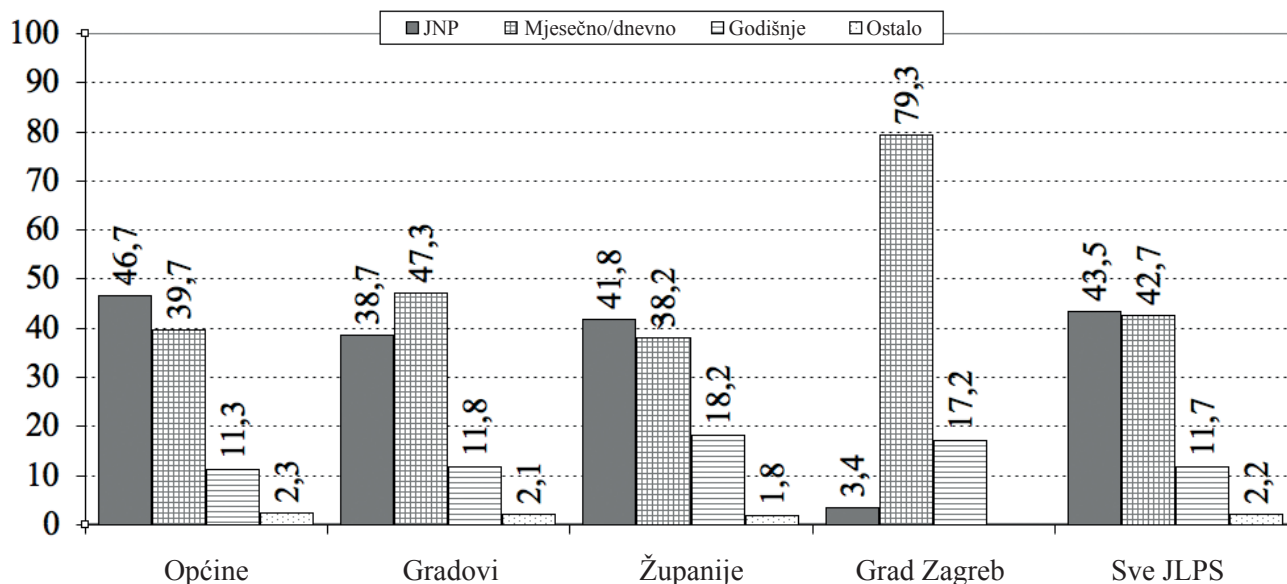
Korisnička skupina	Razina JLP(R)S	Oblici naknada					Ukupno
		Novčana	U naravi	Usluga	Subvencija	Ostalo	
Predškolska djeca	Općina	97,5	0,9		0,4	1,3	100,0
	Grad	95,3	2,9		1,6	0,2	100,0
	Županija	100,0					100,0
	Grad Zagreb	99,6	0,4				100,0
	Ukupno	98,4	1,0		0,4	0,2	100,0
Učenici i studenti	Općina	47,4	2,5		50,0	0,2	100,0
	Grad	35,2	1,1	0,7	62,2	0,8	100,0
	Županija	7,5			92,5		100,0
	Grad Zagreb	36,0	34,8		29,2		100,0
	Ukupno	32,5	18,7	0,1	48,5	0,2	100,0
Umirovljenici i starije osobe	Općina	64,2	3,0	16,5	16,3		100,0
	Grad	46,6	2,3	24,7	26,4		100,0
	Županija	89,5		10,0	0,5		100,0
	Grad Zagreb	90,5		1,9	7,6		100,0
	Ukupno	73,6	1,0	10,9	14,5		100,0
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama	Općina	62,0		5,4	32,6		100,0
	Grad	20,0	1,0		79,0		100,0
	Županija						
	Grad Zagreb	45,1		0,9	54,0		100,0
	Ukupno	43,9	0,1	0,9	55,1		100,0
Nezaposleni	Općina	52,6			47,4		100,0
	Grad	100,0					100,0
	Županija						
	Grad Zagreb	100,0					100,0
	Ukupno	99,3			0,7		100,0
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi obitelji nestalih i poginulih hrvatskih branitelja	Općina	68,1	1,2		30,7		100,0
	Grad	73,8		0,9	25,3		100,0
	Županija	100,0					100,0
	Grad Zagreb	100,0					100,0
	Ukupno	88,2	0,1	0,3	11,3		100,0
Socijalno ugrožene skupine	Općina	40,3	1,7	0,0	56,6	1,4	100,0
	Grad	16,4	3,0	9,2	70,4	1,0	100,0
	Županija	27,1	0,4	1,6	69,3	1,6	100,0
	Grad Zagreb		4,1	10,2	85,6		100,0
	Ukupno	11,4	3,3	8,2	76,5	0,6	100,0

Različite skupine ili nema podataka	Općina	46,0	0,4		11,2	42,4	100,0
	Grad	40,5		1,7	6,7	51,0	100,0
	Županija	26,3			73,7		100,0
	Grad Zagreb				100,0		100,0
	Ukupno	36,1	0,2	0,4	29,5	33,8	100,0
Sve skupine	Općina	52,7	1,7	0,8	38,6	6,1	100,0
	Grad	37,1	2,3	7,7	50,7	2,3	100,0
	Županija	20,2	0,1	0,6	78,7	0,4	100,0
	Grad Zagreb	45,0	11,5	3,3	40,2		100,0
	Ukupno	41,9	7,2	3,8	45,7	1,3	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014.-2015.).

S obzirom na periodičnost pružanja, većina naknada u općinama i županijama je jednokratno, dok u gradovima prevladavaju redovite naknade koje se daju mjesečno ili dnevno ovisno o potrebama skupina i oblicima naknada (slika 4.3.4.). Grad Zagreb se razlikuje od drugih JLP(R)S po tome što ima znatno manji udio jednokratnih naknada (3,4 %), odnosno znatno veći udio naknada koje se pružaju mjesečno/dnevno. Više od desetine naknada dostupno je redovito na godišnjoj razini, s tim da je nešto veći udio ovakvih naknada u županiji i Gradu Zagrebu.

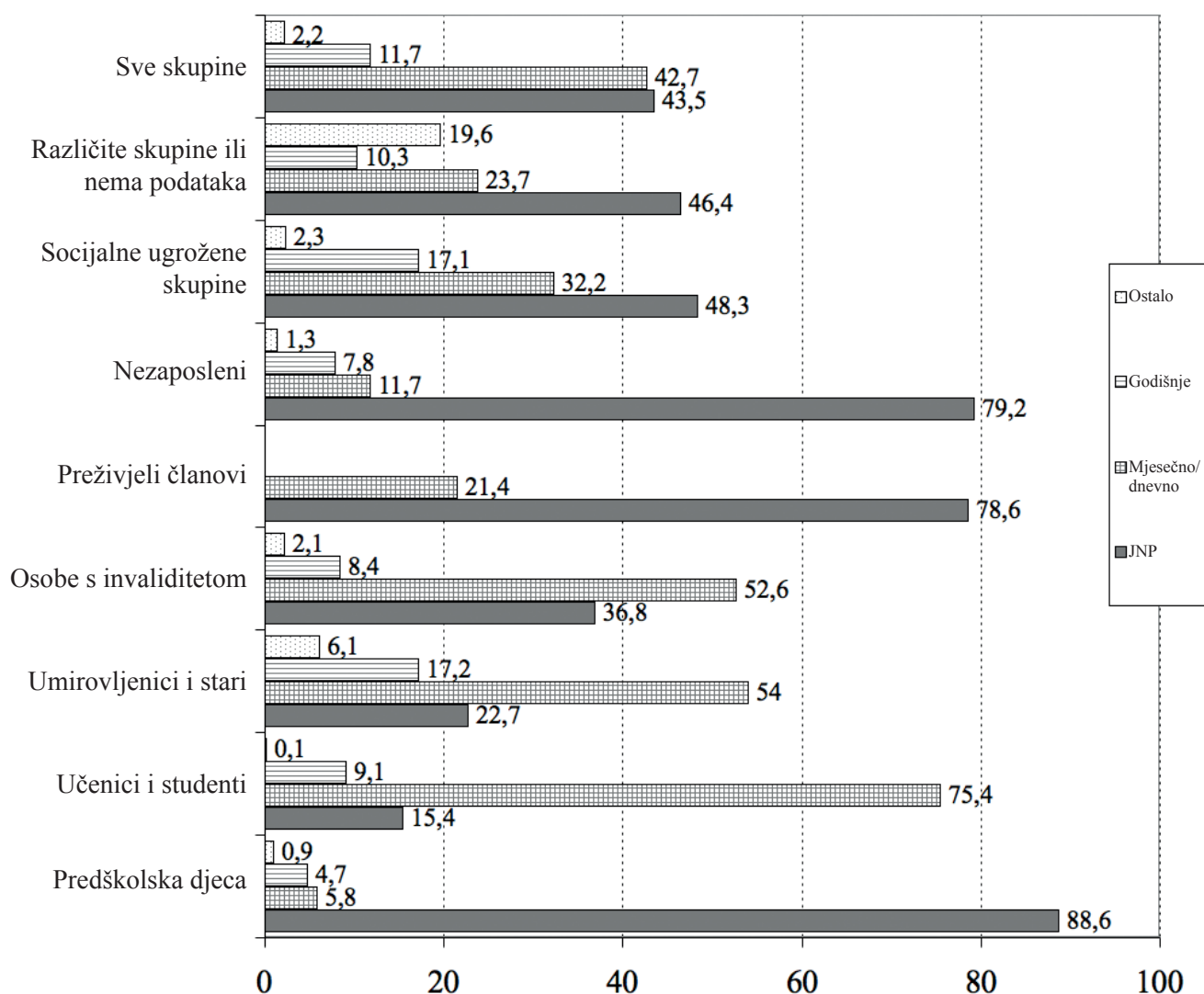
Slika 4.3.4. Redovitost pružanja socijalnih naknada prema razinama vlasti (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Analiza redovitosti pružanja naknada prema korisničkim skupinama također potvrđuje da su najučestalije jednokratne naknade, osim kada su u pitanju naknade za učenike i studente, umirovljenike i starije osobe te osobe s invaliditetom, koje se najčešće dodjeljuju mjesečno ili dnevno (slika 4.3.5.). Ogromna većina naknada za nezaposlene i preživjele članove (oko 80 %) te posebice za djecu predškolske dobi (gotovo 90 %) jesu jednokratne naknade. Ustvari, predškolskoj djeci je namijenjen najmanji broj naknada JLP(R)S koje se pružaju redovito (dnevno, mjesečno ili godišnje). S druge strane, učenici i studenti su skupina koja ima najveći udio naknada koje se periodično dodjeljuju, što je u pravilu povezano s obrazovnim potrebama ovih skupina.

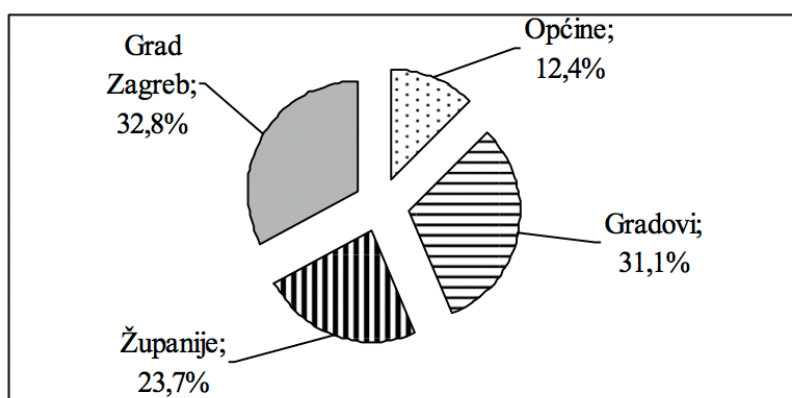
Slika 4.3.5. Redovitost pružanja socijalnih naknada prema korisničkim skupinama (2013.)



4.3.4. Visina i struktura socijalnih izdataka u JLP(R)S

Prema cjelovitim podacima MFIN, ukupna sredstva socijalne zaštite u JLP(R)S u 2013. godini iznosila su 1.434.897.143 kuna i veća su tek za 0,35 % od ukupnih sredstava u 2012. godini (1.429.831.561 kuna). To znači da sve JLP(R)S troše 0,43 % BDP-a na programe socijalne zaštite. Struktura socijalnih izdataka u 2013. godini prema tipu lokalnih/područnih zajednica pokazuje da oko 64 % sredstava troše gradovi (s tim da od tih sredstava nešto više od polovine troši Grad Zagreb), 23,7 % županije te 12,4 % općine (slika 4.3.6.).

Slika 4.3.6. Struktura socijalnih izdataka prema tipu JLP(R)S (2013.)

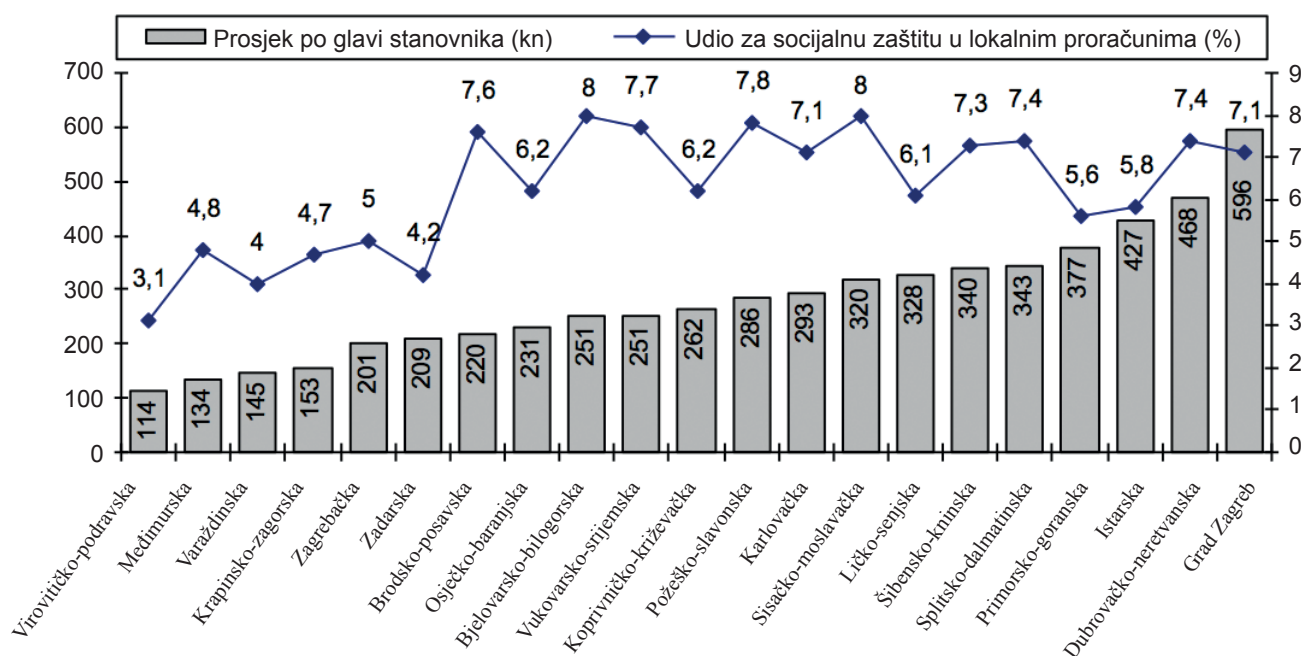


Izvor: MFIN.

Ako socijalne izdatke izrazimo kao prosjek po glavi stanovnika, vidljivo je da se izdvajaju, prije svega, Grad Zagreb (s gotovo 600,00 kn po glavi stanovnika) te Dubrovačko-neretvanska i Istarska županija (slika 4.3.7.). Iza spomenutih županija slijedi po visini izdvajanja Primorsko-goranska županija te skupina od nekoliko županija koje troše preko 300,00 kn po glavi stanovnika (Sisačko-moslavačka, Ličko-senjska, Šibensko-kninska i Splitsko-dalmatinska županija). Na drugom kraju kontinuumu su županije koje troše otprilike 4-5 puta manje nego županije s najvišim prosječnim izdacima ili između 100,00 do 150,00 kn po stanovniku (Virovitičko-podravska, Međimurska, Varaždinska i Krapinsko-zagorska županija). Primjetna je povezanost između visine izdvajanja po glavi stanovnika i indeksa ekonomske razvijenosti županija. Prve četiri županije s najvećim socijalnim izdacima ujedno su i županije s indeksom razvijenosti uglavnom iznad 125 % hrvatskog prosjeka. S druge strane, najmanje izdvajaju po glavi stanovnika za socijalnu zaštitu županije koje su ekonomski najslabije razvijene (uglavnom ispod 75 % hrvatskog prosjeka).

No, kada se izdvajanja za socijalnu zaštitu mjere preko njihova udjela u lokalnim/regionalnim proračunima (općina, gradova i županija), onda je vidljivo da su ti udjeli najveći u ekonomski slabije razvijenim županijama, poput Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Vukovarsko-srijemske ili Brodsko-posavske, u kojima su i veće socijalne potrebe (slika 4.3.7.). Primjerice, zanimljiva je usporedba Zadarske i Brodsko-posavske županije koje imaju gotovo podjednake socijalne izdatke po glavi stanovnika, ali Brodsko-posavska županija, koja spada u siromašnije županije, troši 7,6 % lokalnih proračuna kako bi imala približno istu razinu socijalne potrošnje po glavi stanovnika kao i Zadarska županija, koja troši 4,2 % lokalnih proračuna.

Slika 4.3.7. Izdaci socijalne zaštite u županijama, mjereni preko prosječnih izdataka po glavi stanovnika i preko njihova udjela u lokalnim proračunima (2013.)



Izvor: MFIN.

Međutim, podaci MFIN ne daju dovoljno informacija o korisničkim skupinama, tipovima socijalnih naknada, a niti o obilježjima ili kriterijima ostvarivanja prava u sklopu različitih socijalnih programa. Ako koristimo podatke iz terenskog istraživanja, koji nisu potpuni jer jedan dio JLP(R)S nije uopće dostavio podatke o svojim socijalnim programima (nije bio obuhvaćen istraživanjem), dok je drugi dio jedinica dostavio manjkave informacije (vidi metodološke napomene), onda je uočljivo da u ukupnim socijalnim izdacima JLP(R)S ogromnu većinu čine izdaci gradova (oko 80 %), na drugom su mjestu općine, dok je najmanji udio izdataka županijskih tijela vlasti

(tablica 4.3.4.). Više od 56 % svih troškova JLP(R)S čine troškovi socijalnih programa Grada Zagreba. Ova se struktura socijalnih izdataka razlikuje djelomice od one MFIN-a. Vjerojatno je na manji udio izdataka županija u socijalnim troškovima utjecala činjenica da u ukupne troškove nisu bili uključeni decentralizirani izdaci za domove socijalne skrbi za starije i nemoćne osobe, čiji su osnivači županije od 2001. godine. Ukupni troškovi socijalne zaštite JLP(R)S, koji uključuju procjenu za JLP(R)S koje nisu bile obuhvaćene istraživanjem, a bez izdataka za domove za starije i nemoćne, iznose oko 1 milijardu kuna ili oko 0,30 % BDP.

Tablica 4.3.4. Struktura izdataka socijalne zaštite u JLP(R)S, prema razinama vlasti

Razine vlasti	2013.	%	2014.	%
Općine	104.506.555	11,7	110.989.642	11,9
Gradovi	211.368.489	23,6	219.207.740	23,5
Županije	75.261.737	8,4	79.519.561	8,5
Grad Zagreb	503.066.309	56,3	524.560.502	56,1
Ukupno	894.203.090	100,0	934.277.445	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Kao što je najveći broj programa i naknada usmjeren na djecu školske i predškolske dobi, isto tako možemo konstatirati da se najveći udio financijskih sredstava troši upravo za te socijalne skupine (tablica 4.3.5.). Naime, u 2014. godini JLP(R)S su na djecu, učenike i studente potrošile oko 46 % svojih ukupnih socijalnih izdataka (14,2 % na djecu predškolske dobi i 31,6 % na djecu i mlade u procesu obrazovanja). Na drugom mjestu su socijalno ugrožene skupine, na koje otpada oko 1/3 troškova, a zatim slijede umirovljenici i starije osobe (nešto manje od 10 % izdataka) te osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju (oko 5 %). Najmanje se u apsolutnom i relativnom iznosu troši na nezaposlene te preživjele uzdržavane osobe i članove obitelji poginulih i nestalih branitelja. Ako bismo iz izdataka za nezaposlene isključili program poticanja zapošljavanja, onda ukupni izdaci za nezaposlene i preživjele uzdržavane članove obitelji zajedno iznose oko 5,5 milijuna kuna. Isto tako, može se primijetiti da nije bilo značajnijih promjena u strukturi socijalnih troškova prema korisničkim skupinama u 2014. u odnosu na 2013. godinu.

Tablica 4.3.5. Izdaci socijalne zaštite u JLP(R)S, prema korisničkim skupinama

Korisničke skupine	2013.	%	2014.	%
Predškolska djeca	132.281.117	14,8	132.441.648	14,2
Školska djeca	190.303.227	21,3	212.201.484	22,7
Studenti	20.897.208	2,3	22.668.392	2,4
Učenici i studenti	59.799.481	6,7	60.609.249	6,5
Umirovljenici i starije osobe	95.025.234	10,6	87.003.763	9,3
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama				
u razvoju	45.895.948	5,1	49.137.827	5,3
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi				
obitelji nestalih i poginulih branitelja	4.255.843	0,5	4.431.060	0,5
Nezaposleni	30.816.695	3,4	31.105.800	3,3
Socijalno ugrožene skupine	288.663.589	32,3	306.194.974	32,8
Različite skupine ili nema podataka	26.264.748	2,9	28.483.248	3,0
Ukupno	894.203.090	100,0	934.277.445	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Također, ako analiziramo strukturu socijalnih troškova prema korisničkim skupinama na pojedinim razinama lokalne/područne vlasti, opet je na svakoj razini vlasti najveći udio sredstava namijenjen djeci, učenicima i studentima. Općine troše oko polovinu svojih sredstava na djecu i studente, Grad Zagreb preko 45 %, a jedino je na razini gradova ovaj udio manji (oko 37 %) (tablice 4.3.6. i 4.3.7.). Općine, gradovi ili Grad Zagreb u prosjeku na naknade namijenjene predškolskoj djeci troše između 13-17 % socijalnih izdataka. Na razini županija udio troškova za djecu, učenike i studente veći je od 68 %, s tim da se najveći dio tih troškova odnosi na djecu školske dobi, a znatno manje na predškolsku djecu ili studente (tablica 4.3.6.). S obzirom na znatno veći udio izdataka za naknade namijenjene djeci i učenicima, županije u odnosu na druge razine vlasti manje troše na ostale korisničke skupine.

Tablica 4.3.6. Raspodjela izdataka socijalne zaštite u općinama i gradovima, prema korisničkim skupinama

Korisničke skupine	Općine				Gradovi			
	2013.	%	2014.	%	2013.	%	2014.	%
Predškolska djeca	13.658.001	13,1	14.930.839	13,5	27.325.366	12,9	29.664.251	13,5
Učenici	16.565.491	15,9	18.168.348	16,4	24.420.929	11,6	27.894.888	12,7
Studenti	7.874.579	7,5	9.109.600	8,2	8.031.058	3,8	8.497.550	3,9
Učenici i studenti	12.073.927	11,6	12.654.745	11,4	13.287.798	6,3	14.150.168	6,5
Umirovljenici i starije osobe	6.040.784	5,8	5.196.871	4,7	33.883.198	16,0	30.390.942	13,9
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju	1.025.166	1,0	1.052.075	0,9	2.975.685	1,4	3.062.215	1,4
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi obitelji nestalih i poginulih branitelja	245.655	0,2	304.492	0,3	1.397.175	0,7	1.616.568	0,7
Nezaposleni	300.695	0,3	453.800	0,4	538.000	0,3	652.000	0,3
Socijalno ugrožene skupine	32.997.049	31,6	34.767.979	31,3	91.946.620	43,5	96.354.803	44,0
Različite skupine ili nema podataka	13.725.208	13,1	14.350.893	12,9	7.562.660	3,6	6.924.355	3,2
Ukupno	104.506.555	100,0	110.989.642	100,0	211.368.489	100,0	219.207.740	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.7. Raspodjela izdataka socijalne zaštite u županijama i Gradu Zagrebu, prema korisničkim skupinama

Korisničke skupine	Županije				Grad Zagreb			
	2013.	%	2014.	%	2013.	%	2014.	%
Predškolska djeca	3.718.200	4,9	3.735.000	4,7	87.579.550	17,4	84.111.558	16,0
Učenici	43.465.103	57,8	46.236.248	58,1	105.851.704	21,0	119.902.000	22,9
Studenti	4.071.571	5,4	4.141.242	5,2	920.000	0,2	920.000	0,2
Učenici i studenti	476.014	0,6	428.385	0,5	33.961.742	6,8	33.375.951	6,4
Umirovljenici i starije osobe	2.759.162	3,7	1.990.650	2,5	52.342.090	10,4	49.425.300	9,4
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju	2.897	0,0	2.897	0,0	41.892.200	8,3	45.020.640	8,6
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi obitelji nestalih i poginulih branitelja	801.200	1,1	710.000	0,9	1.811.813	0,4	1.800.000	0,3
Nezaposleni	0	0,0	0	0,0	29.978.000	6,0	30.000.000	5,7
Socijalno ugrožene skupine	18.665.590	24,8	18.867.139	23,7	145.054.330	28,8	156.205.053	29,8
Različite skupine ili nema podataka	1.302.000	1,7	3.408.000	4,3	3.674.880	0,7	3.800.000	0,7
Ukupno	75.261.737	100,0	79.519.561	100,0	503.066.309	100,0	524.560.502	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Nakon djece i učenika te socijalno ugroženih skupina, najviše financijskih sredstava odlazi starijim osobama i umirovljenicima. Grad Zagreb ima znatno veći udio izdataka za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju (gotovo 9 % svih izdataka) u odnosu na druge JLP(R)S, u kojima je taj udio manji od 1,5 % (tablica 4.3.7.). Veća izdvajanja u Gradu Zagrebu za nezaposlene mogu se pripisati isključivo programima aktivne politike tržišta rada. Gradovi u odnosu na druge razine vlasti veći udio socijalnih izdataka troše na socijalno ugrožene skupine i na starije osobe i umirovljenike. S druge strane, općine u pravilu imaju manji broj naknada ili samo s jednim socijalnim programom pokrivaju različite socijalne skupine, što se očituje u nemogućnosti preciznije analize troškova po korisničkim skupinama i većem udjelu potrošnje na nespecificirane socijalne skupine.

Dakle, dosadašnja analiza prema korisničkim skupinama pokazala je da su djeca, učenici i studenti skupine na koje JLP(R)S troše najviše financijskih sredstava (tablica 4.3.5.). Međutim, čak 36 % socijalnih izdataka odnosi se na konglomerat socijalno ugroženih i neidentificiranih skupina. Stoga smo željeli utvrditi raspodjelu socijalnih troškova prema ESSPROS metodologiji, kojom se troškovi grupiraju ovisno o njihovim funkcijama. Ponovno se pokazuje da je udio izdataka JLP(R)S za funkcije zdravstvena skrb, potpora preživjelim uzdržavanim članovima i nezaposlenost posve marginalan i zasigurno bi bez troškova aktivnih mjera politike tržišta rada bio manji od 1 % ukupnih socijalnih izdataka JLP(R)S (tablice 4.3.8. i 4.3.9.). Na funkciju djeca i obitelj troši se 45-46 % izdataka JLP(R)S, a čak oko 69 % u županijama. Po jednu desetinu izdataka JLP(R)S izdvajaju za naknade i usluge u starosti te za stanovanje. Izdaci za stanovanje čine u gradovima (bez Zagreba) oko 24 % njihovih ukupnih socijalnih troškova. Na kraju, oko 1/4 socijalnih izdataka JLP(R)S odnosi se na funkciju socijalna isključenost odnosno na izdatke koji nisu drugdje klasificirani, s tim da je udio ovih izdataka u općinama oko 1/3. Županije se razlikuju od jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) po tome što manje izdvajaju sredstava za funkcije starosti, invalidnosti i socijalne isključenosti. Drugim riječima, županijski socijalni programi češće su kategorijalni nego opći.

Tablica 4.3.8. Izdaci socijalne zaštite prema ESSPROS funkcijama i razinama JLP(R)S (2013.)

Funkcije	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Sve JLP(R)S	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Obitelj/djeca	50.357.788	48,2	73.145.438	34,6	51.730.888	68,7	228.312.996	45,4	403.547.110	45,1
Starost	6.040.784	5,8	33.883.198	16,0	2.759.162	3,7	52.342.090	10,4	95.025.234	10,6
Invalidnost	996.166	1,0	2.975.685	1,4	0	0,0	41.892.200	8,3	45.864.051	5,1
Preživjeli uzdrž. članovi	245.655	0,2	1.397.175	0,7	801.200	1,1	1.811.813	,4	4.255.843	0,5
Nezaposlenost	300.695	0,3	538.000	0,3	0	0,0	29.978.000	6,0	30.816.695	3,4
Stanovanje	11.788.467	11,3	49.472.470	23,4	13.649.100	18,1	16.823.530	3,3	91.733.567	10,3
Zdravlje	236.144	0,2	401.638	0,2	62.897	0,1	0	0,0	700.679	0,1
Socijalna isključenost	34.540.856	33,1	49.554.885	23,4	6.258.490	8,3	131.905.680	26,2	222.259.911	24,9
Ukupno	104.506.555	100,0	211.368.489	100,0	75.261.737	100,0	503.066.309	100,0	894.203.090	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.9. Izdaci socijale zaštite prema ESSPROS funkcijama i razinama JLP(R)S (2014.)

Funkcije	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Sve JLP(R)S	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Obitelj/djeca	55.168.532	49,7	80.296.407	36,6	54.540.875	68,6	238.309.509	45,4	428.315.323	45,8
Starost	5.196.871	4,7	30.390.942	13,9	1.990.650	2,5	49.425.300	9,4	87.003.763	9,3
Invalidnost	1.017.375	0,9	3.062.215	1,4	0	0,0	45.020.640	8,6	49.100.230	5,3
Preživjeli uzdrž. članovi	304.492	0,3	1.616.568	0,7	710.000	0,9	1.800.000	,3	4.431.060	0,5
Nezaposlenost	453.800	0,4	652.000	0,3	0	0,0	30.000.000	5,7	31.105.800	3,3
Stanovanje	12.808.957	11,5	52.099.987	23,8	13.086.760	16,5	17.050.000	3,3	95.045.704	10,2
Zdravlje	285.762	0,3	428.269	0,2	62.897	0,1	0	0,0	776.928	0,1
Socijalna isključenost	35.753.853	32,2	50.661.352	23,1	9.128.379	11,5	142.955.053	27,3	238.498.637	25,5
Ukupno	110.989.642	100,0	219.207.740	100,0	79.519.561	100,0	524.560.502	100,0	934.277.445	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

4.3.5. Tipovi naknada i struktura izdataka prema korisničkim skupinama i razinama vlasti lokalne/područne samouprave

Predškolska, školska djeca i studenti

Najvažnija naknada namijenjena djeci predškolske dobi u svim JLP(R)S je jednokratna ili periodična novčana pomoć za novorođeno dijete. Preko 80 % općina i gradova te oko 30 % županija ima neki oblik ove pomoći i na ovu se naknadu troši više od 130 milijuna kuna ili oko 98 % svih sredstava JLP(R)S namijenjenih predškolskoj djeci (tablica 4.3.10.). Ipak, treba naglasiti da više od 64 % ukupnih sredstava za jednokratnu ili periodičnu novčanu pomoć novorođenoj djeci troši Grad Zagreb. Prosječna visina jednokratne novčane pomoći po novorođenom djetetu iznosi oko 1.900,00 kuna u općinama, oko 2.000,00 kuna u gradovima, oko 670,00 kuna u županijama i preko 4.000,00 kuna u Gradu Zagrebu. Godišnje ovu vrstu pomoći ostvari gotovo 50.000 djece. Od ostalih vrsta naknada za predškolsku djecu koje financiraju gradovi i općine treba izdvojiti pomoć u prehrani, dodjelu prirodne pomoći ili davanje poklona, ali koje dodjeljuje tek oko 5 % JLP(R)S.

U 2014. godini JLP(R)S pružile su materijalnu (uglavnom jednokratnu) pomoć za više od 50.000 djece predškolske dobi, s tim da se oko 20.000 djece nalazi na području Grada Zagreba.

Tablica 4.3.10. Vrste naknada za predškolsku, školsku djecu i studente (2014.)

Korisničke skupine i naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Predškolska djeca					8.079	16.458	6.320	20.040	14.930.839	29.664.251	3.735.000	84.111.558	132.441.648
JNP, paket za novorođeno dijete ili redovita novčana pomoć za predškolsko dijete	295	95	5	Da	7.695	15.364	6.320	19.933	14.791.959	28.202.696	3.735.000	83.752.600	130.482.255
Ljetovanja, zimovanja, izleti*													
Pomoć u prehrani i naravi za predškolsku djecu	4	18	0	Da	60	502	0	107	94.500	1.399.555	0	358.958	1.853.013
Ostale pomoći za predškolsku djecu (božićni poklon i sl.)	3	2	0	Ne	324	592			44.380	62.000	0	0	106.380
Učenici i studenti					40.518	34.023	24.149	122.702	39.932.693	50.542.606	50.777.490	154.197.951	295.450.740
Subvencija troškova školskih obroka	130	52	0	Da	4.613	10.495	0	41.900	4.762.501	12.005.076	0	26.000.000	42.767.577
Subvencija troškova produž. boravka, dodatne nastave i obraz. aktivnosti	9	9	0	Da	347	729	0	480	820.717	2.041.926	0	33.905.000	36.767.643
Pomoć u nabavi školskih udžbenika	44	34	1	Da	4.676	5.622	463	75.599	2.846.121	4.155.081	257.000	53.600.000	60.858.202
Subvencija prijevoza	150	51	3	Da**	10.496	11.056	22.923	16.240	13.571.432	16.952.096	46.951.890	16.400.000	93.875.418
Kredit i stipendije	138	42	5	Da	3.668	2.493	763	2.473	15.699.604	13.267.550	3.568.600	21.592.951	54.128.705
Sufinanciranje asistenta u školi	4	3	0	Ne	6	35	0	0	105.000	610.000	0	0	715.000
Ljetovanja, zimovanja, izleti (školska i predškolska djeca)	12	18	0	Da	8.342	794	0	2.250	248.551	800.933	0	2.700.000	3.749.484
Subvencija smještaja u đački i studentski dom	7	1	0	Ne	104	0	0	0	191.259	0	0	0	191.259
JNP za učenike i studente	18	2	0	Ne	788	299	0	0	833.400	66.000	0	0	899.400
Ostali mater. oblici pomoći (pokloni...)	28	6	0	Ne	7.478	2.500	0	0	854.108	643.944	0	0	1.498.052
UKUPNO					48.597	50.481	30.469	142.742	54.863.532	80.206.857	54.512.490	238.309.509	427.892.388

* Sredstva zajedno s troškovima ljetovanja, zimovanja i izleta za učenike.

** Dio sredstava za prijevoz učenika/studenata nalaze se i u stavci prijevoza za socijalno ugrožene skupine.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.11. Vrste naknada za umirovljenike i starije osobe (2014.)

Naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Redovita novčana pomoć	4	8	0	Da	881	2.143	0	12.945	390.000	8.570.400	0	44.725.300	53.685.700
JNP	5	7	1	Ne	2.410	9.990	100	0	1.069.400	1.332.000	250.000	0	2.651.400
Pomoć i njega u kući	28	26	2	Da	700	2.691	905	1.102	1.005.921	7.628.759	793.000	4.700.000	14.127.680
Subvencija troškova dostave hrane	3	5	1	Ne	32	166	27	0	253.500	972.033	10.000	0	1.235.533
Prijevoz	5	8	0	Ne*	280	9.913	0	0	442.950	4.775.000	0	0	5.217.950
Subvencija smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi	4	3	0	Ne	21	344	0	0	223.000	2.571.000	0	0	2.794.000
Ostali oblici materijalne pomoći	19	21	1	Ne	7.591	10.499	6.251	0	1.812.100	4.541.750	937.650	0	7.291.500
Ukupno					11.915	35.746	7.283	14.047	5.196.871	30.390.942	1.990.650	49.425.300	87.003.763

* Nije bilo moguće precizno razdvojiti troškove prijevoza za umirovljenike i starije osobe, već su zajedno u kategoriji troškova prijevoza za socijalno ugrožene skupine.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.12. Vrste naknada za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju (2014.)

Naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Dodatak korisnicima osobne invalidnine i doplatka za tuđu pomoć i njegu	1	2	0	Ne	136	230	0	0	326.400	285.000	0	0	611.400
Redovita novčana pomoć za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju	3	3	0	Ne	6	14	0	0	107.200	105.600	0	0	212.800
JNP	18	7	0	Da	159	153	0	10.186	217.300	227.952	0	20.302.000	20.747.252
Nabava ortopedskih pomagala	1	1	0	Ne	0	1	0	0	0	17.325	0	0	17.325
Sufinanciranje troškova rehabilitacije	5	8	0	Da	21	216	0	350	101.600	274.200	0	400.000	775.800
Sufinanciranje troškova dostave hrane	0	1	0	Ne	0	3	0	0	0	18.000	0	0	18.000
Usluge pomoći i njega u kući													0
Subvencija smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi	0	4	0	Ne		17				260.000			260.000
Prijevoz	10	14	0	Da	22	414	0	12.430	138.754	1.385.543	0	24.318.640	25.842.937
Ostali oblici materijalne pomoći	0	1	0	Ne	0	7	0	0	0	30.000	0	0	30.000
Ukupno					344	1.055	0	22.966	891.254	2.603.620	0	45.020.640	48.515.514

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.13. Vrste naknada za nezaposlene (2014.)

Naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Redovita novčana pomoć													
JNP	4	3	0	Ne	837	105	0	0	231.000	208.000	0	0	439.000
Sufinanciranje mjera poticanja zapošljavanja	1	2	0	Da	27	78	0	...	55.000	194.000	0	30.000.000	30.249.000
Prijevoz	1	0	0	Ne	237	0	0	0	160.000	0	0	0	160.000
Ostali oblici mater. pomoći	1	1	0	Ne	52	1.660	0	0	7.800	250.000	0	0	257.800
Ukupno					1.153	1.843	0	0	453.800	652.000	0	30.000.000	31.105.800

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.14. Vrste naknada za preživjele uzdržavane članove, branitelje i članove obitelji nestalih i poginulih branitelja (2014.)

Naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Redovita i jednokratna novčana pomoć za branitelje	0	2	1	Ne	0	9	100	0	0	130.000	160.000	0	290.000
Pomoći djeci i obiteljima nestalih i poginulih u Domovinskom ratu	3	4	1	Da	51	338	131	105	17.523	497.000	550.000	1.800.000	2.864.523
Usluge rehabilitacije za HRVI	0	1	0	Ne	0	..	0	0	0	15.000	0	0	15.000
Pomoć za borbe NOR-a	0	3	0	Ne	0	18	0	0	0	86.800	0	0	86.800
Troškovi ukopa za nezbrinute osobe	30	29	0	Ne	132	686	0	0	262.023	887.768	0	0	1.149.791
Prijevoz za HRVI	1	0	0	Ne	4	0	0	0	24.946	0	0	0	24.946
Ukupno					187	1.051	231	105	304.492	1.616.568	710.000	1.800.000	4.431.060

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.15. Vrste naknada za socijalno ugrožene skupine (2014.)

Naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Redovita novčana pomoć					264	420	0	0	876.200	899.100	0	0	1.775.300
JNP i pomoć u posebnim prilikama	202	82	9	ne	10.815	27.759	5.728	0	13.129.570	16.140.039	5.400.379	0	34.669.988
Subvencije prehrane, bonovi za hranu, paketi hrane	13	15	1	Ne	683	2.333	445	0	429.560	3.160.300	80.000	0	3.669.860
Pomoć obiteljima s više djece, obiteljima s jednim roditeljem ili djeci bez roditelja	0	1	1	Ne	0	40	3	0	0	...	28.385	0	28.385
Pučka kuhinja	1	12	1	Da	1	2.040	65	4.836	2.000	8.730.305	300.000	15.950.819	24.983.124
Pomoć za azilante, strance i tražitelje azila													
Pokloni i pomoć u naturi	23	12	0	Da	1.908	1.677	0	4.836	923.842	912.320	0	6.465.034	8.301.196
Prijevoz*	17	12	0	Da	2.772	13.757	0	85.986	6.526.850	9.233.133	0	116.739.200	132.499.183
Subvencija smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi	2	5	0	Ne	1	13	0	0	36.000	3.659.097	0	0	3.695.097
Sufinanciranje nabave lijekova i ortopedskih pomagala	4	0	1	Ne	13	0	1	0	34.700	0	2.897	0	37.597
Troškovi stanovanja i ogrjeva	204	95	9	Da	10.471	28.190	16.358	10.186	12.808.957	52.099.987	13.086.760	17.050.000	95.045.704
Izgradnja socijalnih stanova													0
Zdravstvena zaštita za neosigurane osobe	2	2	0	Ne	275	28	0	0	35.000	25.472	0	0	60.472
Subvencija smještaja i boravka u prenoćištima i skloništima za žrtve nasilja	1	3	0	Ne	0	213	0	0	0	1.495.000	0	0	1.495.000
Ukupno					27.203	76.470	22.600	105.844	34.802.679	96.354.753	18.898.421	156.205.053	306.260.906

* Za više skupina, većinom socijalno ugrožene.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.3.16. Vrste naknada za više skupina koje nije moguće identificirati i/ili ostale skupine (2014.)

Naknade	Broj JLP(R)S				Broj korisnika				Izdaci (kn)				Ukupni Izdaci
	Općine (358)	Gradovi (113)	Županije (16)	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	
Troškovi za preventivne zdravstvene programe	5	0	0	0	87	0	0	0	80.062	0	0	0	80.062
Izdaci za hitnu medicinsku pomoć	3	1	0	0	..	..	..	..	56.000	205.000	0	0	261.000
Ostali izdaci za zdravstvenu zaštitu	2	3	1	0	..	18	5	0	80.000	146.500	60.000	0	286.500
Potpora obitelji i braku	8	0	0	0	101	0	0	0	299.500	0	0	0	299.500
Višenamjenski socijalni program	28	6	0	0	4.293	2.888	0	0	7.123.009	3.441.917	0	0	10.564.926
Naknade za različite skupine	23	10	2	0	2.858	3.697	716	0	5.537.038	2.304.938	3.348.000	0	11.189.976
Ostalo	17	5	0	Da	641	496	0	3.200	1.175.284	826.000	0	3.800.000	5.801.284
Ukupno					7.980	7.099	716	3.200	14.350.893	6.924.355	3.408.000	3.800.000	28.483.248

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Kada su u pitanju učenici i studenti, uglavnom se radi o programima koji su vezani za proces obrazovanja (subvencije školskih obroka, prijevoza, nabave školskih udžbenika, školarine i stipendije, subvencije drugih obrazovnih aktivnosti i sl.). Programi za studente primarno uključuju kredite i stipendije te subvencije prijevoza i smještaja u studentske domove. Ako se ograničimo samo na troškove povezane s obrazovanjem u gradovima i općinama, bez Zagreba, najviše se troši na subvencije prijevoza, kredite i stipendije te subvencije školskih obroka (tablica 4.3.17.). Troškove prijevoza učenika i studenata subvencionira nešto više od 40 % općina i gradova. U Gradu Zagrebu su najveći izdaci za školske udžbenike, što je posljedica odluke gradske uprave da osigura besplatne udžbenike svoj osnovnoškolskoj djeci bez obzira na materijalni status obitelji. Osim toga, Grad Zagreb troši znatno više od svih drugih JLP(R)S na subvencije troškova produženog boravka i na dodatne nastavne i obrazovne aktivnosti. Kada su u pitanju školska djeca, županije svoja sredstva dominantno troše na subvencioniranje prijevoza. Troškovi povezani s obrazovanjem čine 31 % svih socijalnih izdataka JLP(R)S.

Tablica 4.3.17. Struktura socijalnih izdataka za učenike i studente, prema JLP(R)S (2014. %)

	Općine	Gradovi	Županije	Grad Zagreb	Sve JLP(R)S
Subvencija troškova školskih obroka	11,9	23,8	0,0	16,9	14,5
Subvencija troškova produženog boravka, dodatne nastave i obrazovnih aktivnosti	2,1	4,0	0,0	22,0	12,4
Pomoć u nabavi školskih udžbenika	7,1	8,2	0,5	34,8	20,6
Subvencija prijevoza	34,0	33,5	92,5	10,6	31,8
Krediti i stipendije	39,3	26,3	7,0	14,0	18,3
Sufinanciranje asistenta u školi	0,3	1,2	0,0	0,0	0,2
Ljetovanja, zimovanja, izleti (za školsku i predškolsku djecu)	0,6	1,6	0,0	1,8	1,3
Subvencija smještaja u đlački i studentski dom	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
JNP za učenike i studente	2,1	0,1	0,0	0,0	0,3
Ostali materijalni oblici pomoći (pokloni...)	2,1	1,3	0,0	0,0	0,5
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Udio troškova obrazovanja u ukupnim izdacima JLP(R)S	34,2	22,4	63,9	28,9	31,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Broj učenika i studenata obuhvaćenih različitim naknadama i uslugama veći je od 220 tisuća, a više od polovine su učenici i studenti iz Zagreba.

Umirovljenici i starije osobe

U sklopu naknada za umirovljenike i starije osobe gradovi najveći dio sredstava usmjeravaju na program redovite novčane pomoći, osobito Grad Zagreb. Preko 61 % ukupnih izdataka JLP(R)S za umirovljenike i starije osobe otpada na ovaj program (tablica 4.3.11.). Međutim, relativno mali broj općina i gradova dodjeljuje redovitu ili jednokratnu novčanu pomoć umirovljenicima ili starijim osobama (oko 15 % gradova i 2,5 % općina). U svim JLP(R)S redovitu ili jednokratnu novčanu pomoć ostvari godišnje manje od 30.000 korisnika, s tim da oko 45 % njih dobivaju pomoć na području Grada Zagreba. Nakon redovite i jednokratne novčane pomoći, JLP(R)S najviše troše na pomoć i njegu u kući. Međutim, možemo pretpostaviti da su od troškova za pomoć i njegu u kući veći izdaci za subvencije prijevoza, ali u velikom broju JLP(R)S (uključujući i Grad Zagreb) nije bilo moguće razdvojiti troškove prijevoza ove skupine od troškova prijevoza drugih socijalnih skupina.

Oko četvrtine gradova pomaže umirovljenicima i starijim osobama kroz JNP ili druge oblike materijalne pomoći (pokloni u vrijeme blagdana, dostava hrane itd.). Sveukupno, općine i gradovi najčešće pomažu svojim starijim sugrađanima kroz usluge pomoći i njege u kući, prigodnim poklonima ili pružaju pomoć u naturi.

Broj umirovljenika i starijih osoba koji primaju redovitu ili jednokratnu novčanu pomoć iznosi oko 15.000 u gradovima i općinama te oko 13.000 u Gradu Zagrebu.

Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju

Izdaci za osobe s invaliditetom vrlo su skromni na razini gradova i općina, a županije gotovo da nemaju programa za ovu socijalnu skupinu. Zapravo, izdaci Grada Zagreba za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju čine 92,8 % izdataka svih JLP(R)S za ove skupine. Troškovi svih drugih JLP(R)S iznose oko 3,5 milijuna kuna (tablica 4.3.12.). Grad Zagreb uglavnom financira dva programa za osobe s invaliditetom: prijevoz i JNP. Općine i gradovi također najveći dio svojih skromnih financijskih sredstava troše na prijevoz, JNP i dodatke korisnicima osobne invalidnine ili doplatka za tuđu pomoć i njegu. Bez Grada Zagreba, broj osoba s invaliditetom koje koriste različita materijalna prava manji je ukupno od 1.400. Tek oko pedesetak JLP(R)S ima bilo kakvu socijalnu naknadu ili uslugu za osobe s invaliditetom ili djecu s teškoćama u razvoju.

Nezaposlene osobe

Kada bismo isključili iz socijalnih izdataka JLP(R)S sufinanciranje mjera za poticanje zapošljavanja, onda troškovi svih naknada za nezaposlene osobe iznose oko 850.000,00 kuna (tablica 4.3.13.). Ta se financijska sredstva uglavnom troše na financiranje prijevoza ili rijetke jednokratne ili prigodne pomoći. Svega desetak JLP(R)S ima neki oblik materijalne potpore namijenjen nezaposlenim osobama, a županije nisu imale nikakvih naknada za ovu skupinu. Manje od 3.000 nezaposlenih dobiva neki oblik materijalne pomoći od svojih gradova ili općina.

Preživjele uzdržavane osobe i članovi obitelji nestalih i poginulih hrvatskih branitelja

Slično kao i kod nezaposlenih, programi za preživjele uzdržavane članove obitelji na razinama JLP(R)S su rijetki, uz vrlo male financijske izdatke i vrlo mali broj korisnika (oko 1.500 bez programa subvencioniranja prijevoza). Preko 90 % financijskih sredstava troši se na dva programa: 1) pomoć djeci i obiteljima nestalih i poginulih u Domovinskom ratu te 2) sufinanciranje troškova ukopa za nezbrinute osobe (tablica 4.3.14.). Ukupno oko 60 gradova i općina ima izdatke vezane za ukop socijalno nezbrinutih osoba. Svega nekoliko JLP(R)S daje novčane pomoći braniteljima ili sudionicima iz Drugoga svjetskog rata, što je rezultat postojanja posebnog sustava naknada i usluga za branitelje i članove obitelji nestalih i poginulih na središnjoj razini vlasti.

Socijalno ugrožene skupine

Među brojnim naknadama za različite socijalno ugrožene i deprivirane skupine izdvajaju se po visini izdataka subvencije prijevoza te naknade za troškove stanovanja (tablica 4.3.15.). Na ova dva programa otpada preko 74 % svih izdataka JLP(R)S za socijalno ugrožene skupine. Ovdje treba naglasiti da izdaci za financiranje ili sufinanciranje prijevoza različitih socijalnih skupina, bez obzira spadaju li u socijalno ugrožene, čine jednu od važnijih stavki u ukupnim izdacima socijalne zaštite JLP(R)S. Vidimo iz tablice 3.3.18. da troškovi prijevoza čine blizu 28 % ukupnih socijalnih izdataka JLP(R)S (taj je udio manji u općinama i gradovima nego u Gradu Zagrebu). U županijama izdaci za sufinanciranje prijevoza čine gotovo 60 % ukupnih izdataka i odnose se isključivo na djecu i mlade u procesu školovanja. Općenito, u većini JLP(R)S najviše se izdvaja za sufinanciranje prijevoza učenika i studenata, iako je često teško razdvojiti troškove prijevoza za pojedine socijalne skupine.

Tablica 4.3.18. Sufinanciranje troškova prijevoza za različite socijalne skupine (2014.)

Socijalna skupina	Općine	Gradovi	Županije	Grad Zagreb	Sve JLP(R)S
Učenici	7.724.887	6.289.428	44.636.248	-	58.650.563
Učenici i studenti	5.846.545	10.662.668	2.315.642	16.400.000	35.224.855
Osobe s invaliditetom, djeca s teškoćama u razvoju i HRVI	163.700	1.385.543	-	24.318.640	25.867.883
Umirovljenici i starije osobe	442.950	4.775.000	-	-	5.217.950
Nezaposleni	160.000	-	-	-	160.000
Socijalno ugrožene i druge skupine	6.526.850	9.233.133	-	116.739.200	132.499.183
Ukupno	20.864.932	32.345.772	46.951.890	157.457.840	257.620.434
Izdaci za prijevoz kao % ukupnih izdataka socijalne zaštite u JLP(R)S	18,8 %	14,8 %	59,0 %	30,0 %	27,6 %

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

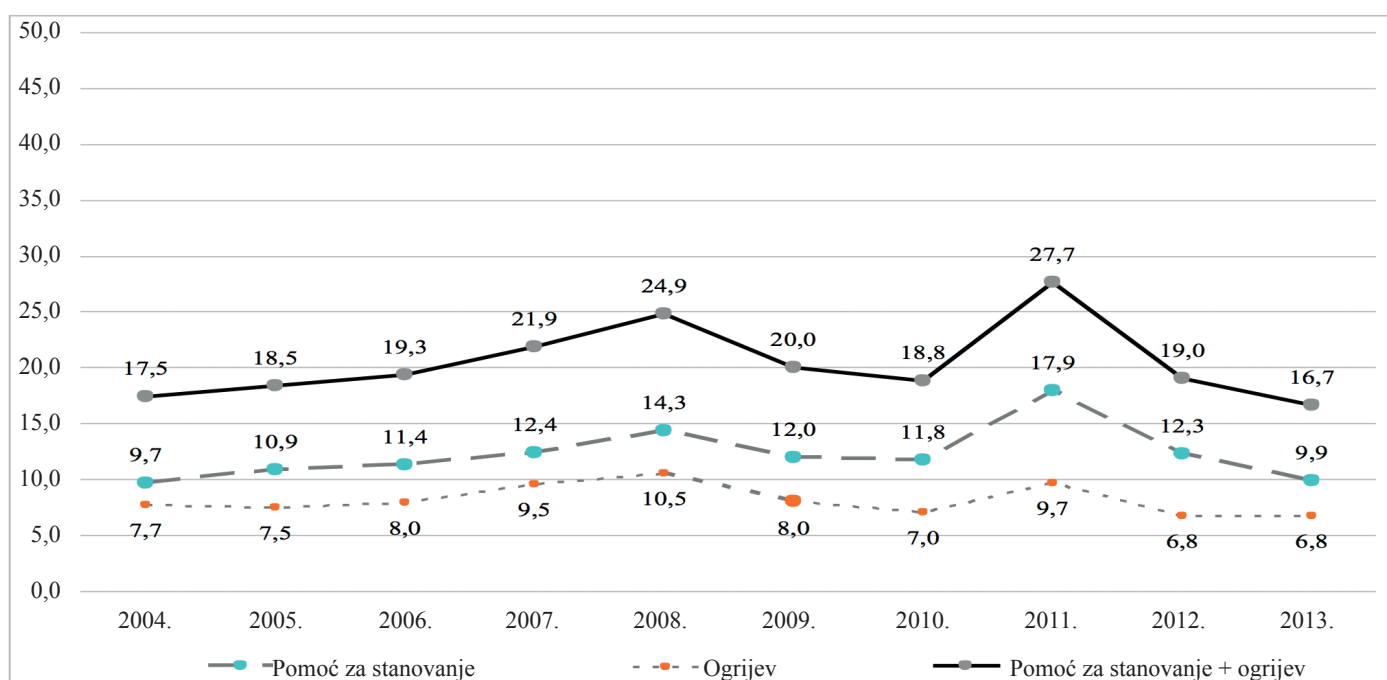
Drugi važan program namijenjen socijalno ugroženim skupinama jest pomoć za stanovanje i financiranje ogrjeva. Treba podsjetiti da je financiranje ovih pomoći zakonska obveza JLP(R)S prema Zakonu o socijalnoj skrbi. Prema spomenutom Zakonu, korisnici pomoći za stanovanje i ogrjeva isključivo su kućanstva koja ostvaruju pravo na PZU (sadašnju zajamčenu minimalnu naknadu) i visina odobrene pomoći za stanovanje može iznositi do 50 % iznosa PZU-a/ZMN-a za određeno kućanstvo. Tablica 4.3.19. pokazuje da programe sufinanciranja troškova stanovanja ili ogrjeva ima 57 % općina, oko 84 % gradova i 70 % županija. Prema podacima MSPM, u razdoblju od 2004. do 2013. godine troškovi pomoći za stanovanje i ogrjeva iznosili su manje od 20 % troškova PZU, osim u 2007., 2008. te 2011. godini (slika 4.3.8.). Od 2004. do 2008. godine kontinuirano rastu izdaci za stanovanje i ogrjev, a zatim padaju, uz izuzetak 2011. godine. Rast troškova za stambene potrebe u 2011. godini teško je objašnjiv, s obzirom da je broj korisnika u 2011. tek za 180 korisnika veći nego u 2010.¹¹ Međutim, dok su troškovi PZU-a u 2013. porasli za 46,8 % u odnosu na 2008., u isto su vrijeme izdaci za stanovanje i ogrjev smanjeni za 1,4 %. Nije jasno u kojoj je mjeri takvo kretanje izdataka za pomoć za stanovanje i ogrjev rezultat realnih potreba, a koliko nedostatka financijskih sredstava u JLP(R)S. Manje je vjerojatno da su realni troškovi stanovanja najsiromašnijih kućanstava u 2013. manji nego u 2004. Ovo ukazuje na fiskalne probleme pojedinih JLP(R)S u financiranju troškova stanovanja i ogrjeva, na neispunjavanje zakonskih obveza, ali i na nejednaki položaj korisnika u različitim JLP(R)S.

¹¹ Možemo pretpostaviti da je na rast izdataka za stanovanje u 2011. godini utjecala činjenica da su te godine bili parlamentarni izbori.

Tablica 4.3.19. Korisnici i izdaci (u kn) za pomoć za stanovanje i ogrjev (2010. - 2013.)

	2010.		2011.		2012.		2013.	
	Korisnici	Izdaci	Korisnici	Izdaci	Korisnici	Izdaci	Korisnici	Izdaci
PZU	46.24 6	516.989.9 53	46.18 9	545.763.6 93	49.25 4	584.695.1 20	49.90 1	614.713.4 38
Pomoć za stanovanje	29.03 8	60.945.57 1	32.33 4	97.949.94 2	25.49 3	71.757.89 6	21.62 4	60.863.97 3
Ogrjev	41.60 2	36.439.05 3	38.48 6	53.186.49 5	38.37 6	39.579.06 2	44.02 4	41.822.80 0
Pomoć za stanovanje + ogrjev	70.64 0	97.384.62 4	70.82 0	151.136.4 37	63.86 9	111.336.9 58	65.64 8	102.686.7 73

Slika 4.3.8. Izdaci za pomoć za stanovanje i ogrjev izraženi kao udio (%) u izdacima PZU-a (2004. - 2013.)



Izvor: izračuni prema podacima MSPM.

Osim financiranja prijevoza i troškova stanovanja, značajan broj JLP(R)S financira redovitu ili JNP kućanstvima i obiteljima. Na ovu se vrste pomoći troši više od 1/10 financijskih sredstava za socijalno ugrožene skupine te ju nalazimo u preko 3/4 gradova i oko 60 % općina i županija.

Pored novčane pomoći, važan aspekt socijalnog djelovanja JLP(R)S jesu nenovčane pomoći socijalno ugroženim skupinama u naturalnom obliku (prije svega, subvencija prehrane, dodjele prehrambenih namirnica i obiteljskih paketa, pokloni i sl.), koje služe prevenciji gladi i neuhranjenosti. Na subvencije prehrane, naturalnu pomoć ili davanja prehrambenih artikala oko 30-ak općina i gradova troši blizu 12 milijuna kuna, a ovim je pomoćima pokriveno oko 12 tisuća korisnika. Tome treba dodati pučku kuhinju koju financira 13 gradova, jedna županija i jedna općina. Na usluge pučke kuhinje troši se preko 25 milijuna kuna, a usluge koristi oko 7.000 korisnika. To znači da JLP(R)S troše oko 37 milijuna kuna kako bi pomogle građanima podmiriti potrebe za prehranom

i druge osnovne potrebe (odjeća, obuća i higijena) te da gotovo 20 tisuća korisnika dobiva ovu vrstu pomoći. Pretpostavljamo da je stvarni broj korisnika manji jer isti korisnik može dobiti više vrsta ove pomoći.

Neidentificirane i ostale socijalne skupine

U jednom broju manjih JLP(R)S postoji samo jedan socijalni program kojim se podmiruju sveukupne socijalne potrebe građana jedinice lokalne samouprave ili su pojedini programi namijenjeni većem broju socijalnih skupina koje mogu ili ne moraju biti socijalno ugrožene, pa nije moguće identificirati pojedine korisničke skupine ili izdatke za te korisničke skupine. Negdje oko 15 % JLP(R)S ima ovakve programe ili naknade i taj je udio podjednak u općinama, gradovima i županijama (tablica 4.3.16.).

4.4. Programi, korisnici i izdaci socijalne zaštite na razini središnje i lokalne države

Analiza socijalnih izdataka na svim razinama vlasti (središnja država, područna i lokalna samouprava) jasno pokazuje da izdaci središnje države čine oko 98 % svih socijalnih izdataka Republike Hrvatske (tablice 4.4.1. i 4.4.2.). To samo potvrđuje poznatu činjenicu da je sustav socijalne zaštite visoko centraliziran, pa čak i oni dijelovi socijalne zaštite na koje tradicionalno veći utjecaj ima lokalna država, kao što je sustav socijalne skrbi. Ukupni izdaci socijalne zaštite u RH u 2013. iznosili su 21,1 % BDP, identično kao i u 2012. godini (vidi sliku 1.1.).

Struktura izdataka i programa na razini središnje države razlikuje se od one na razini lokalne države (JLP(R)S). Gotovo polovinu od preko 130 programa i naknada obuhvaćenih istraživanjem čine novčane naknade, a novčane naknade zajedno s robama i uslugama čine oko 86 % svih naknada središnje države. Analiza socijalnih izdataka po pojedinim vrstama naknada potvrđuje da se 2/3 izdataka središnje države troši na novčane naknade, a 1/3 na usluge i naturalna dobra. Od ukupnih financijskih sredstava za robe i usluge oko 92 % čine izdaci u okviru zdravstvene skrbi.

Na razini JLP(R)S većina financijskih sredstava troši se u obliku subvencija (oko 46 %) te novčanih naknada (42 %), a na usluge i robe troši se oko 11 % financijskih sredstava. Na subvencije odlazi blizu 79 % izdataka na razini županija te preko polovine izdataka na razini gradova, dok općine i Grad Zagreb za subvencije odvajaju oko 40 % svojih izdataka socijalne zaštite. Na usluge i naturalne naknade troši se iznimno malo u općinama i županijama (manje od 3 %), dok se u gradovima na ove vrste naknada troši više od 1/10 sredstava. Kada su u pitanju korisničke skupine, većinu izdataka za učenike i studente, osobe s invaliditetom te posebice socijalno ugrožene skupine čine upravo subvencije. Kod svih drugih skupina većina izdataka usmjerena je na novčane naknade, s tim da je najmanji udio financijskih sredstava za novčane naknade među naknadama koje su namijenjene socijalno ugroženim skupinama (11,4 %).

Tablica 4.4.1. Sredstva za naknade socijalne zaštite u RH, po korisničkim skupinama (2013., u milijardama kuna)

Skupine korisnika	Središnja država	JLP(R)S	Ukupno
Predškolska i školska djeca	1,810	0,323	2,133
Učenici i studenti	0,271	0,081	0,352
Roditelji i posvojitelji	1,924	0,000	1,924
Umirovljenici i starije osobe	19,731	0,095	19,826
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju	11,780	0,046	11,826
Preživjeli uzdržavani članovi i članovi obitelji nestalih i poginulih branitelja	6,739	0,004	6,743
Nezaposleni	2,109	0,031	2,140
Socijalno ugrožene skupine	1,391	0,289	1,680
Osobe sa zdravstvenim potrebama	22,390	0,000	22,390
Različite skupine ili nema podataka	0,030	0,026	0,056
UKUPNO	68,075	0.895	69,070

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 4.4.2. Sredstva za naknade socijalne zaštite u RH, prema ESSPROS funkcijama (2013., u milijardama kuna)

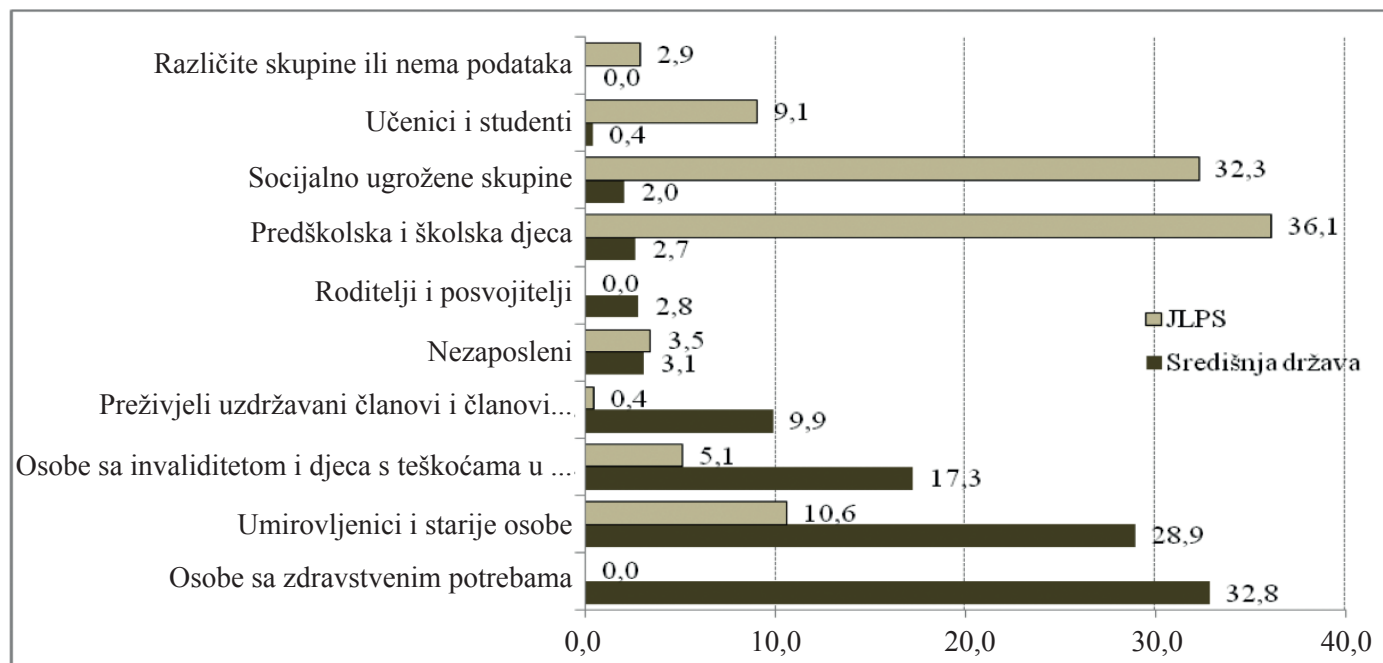
Funkcije	Središnja država	JLP(R)S	Ukupno
Bolest/zdravstvena skrb	22,390	0,001	22,391
Invaliditet	11,790	0,046	11,836
Starost	19,731	0,095	19,826
Preživjeli uzdržavani članovi	6,739	0,004	6,743
Obitelj / djeca	4,008	0,404	4,412
Nezaposlenost	2,109	0,031	2,140
Stanovanje	0,000	0,092	0,092
Socijalna isključenost	1,480	0,222	1,702
UKUPNO	68,247	0,895	69,142

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Zanimljivo je razmotriti strukturu socijalnih izdataka središnje i lokalne države u relativnim brojkama. Podaci iz slika 4.4.1. i 4.4.2. pokazuju u kojoj su mjeri prisutna preklapanja između pojedinih funkcija socijalne zaštite na središnjoj i lokalnoj razini. Obje slike upućuju na visoku razinu komplementarnosti između programa i naknada socijalne zaštite središnje i lokalne države. Najveći udio sredstava središnje države dodjeljuju se, prije svega, različitim skupinama sa zdravstvenim problemima te starijim osobama i umirovljenicima. Zatim slijede osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju te preživjeli uzdržavani članovi. Na razini JLP(R) S najviše se financijskih sredstava izdvaja za djecu predškolske i školske dobi (uključujući i studente) te za različite socijalno ugrožene skupine, a zatim slijede umirovljenici i starije osobe te osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju. Izgleda da su nezaposleni skupina koja prolazi slabije u raspodjeli izdataka socijalne zaštite kako na središnjoj tako i na lokalnoj razini.

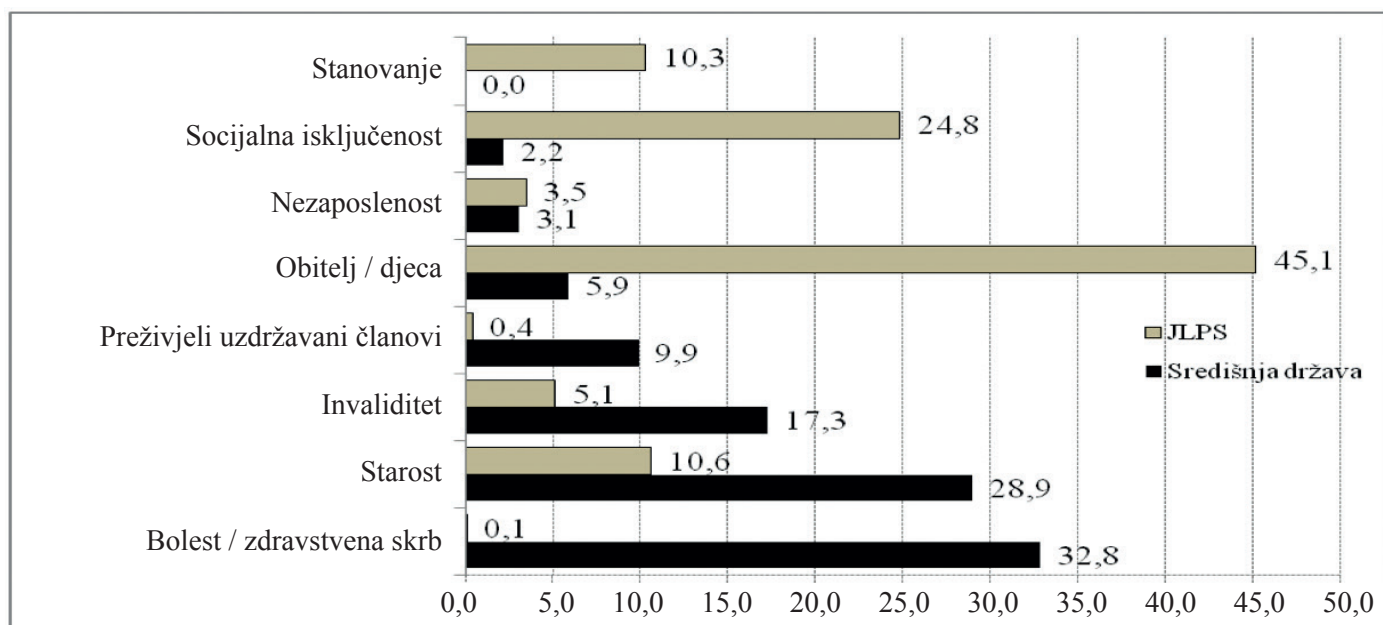
Na istovjetne ili slične zaključke upućuje i slika 4.4.2. Na funkcije bolest/zdravstvena skrb i starost središnja država troši preko 61 % svojih izdataka socijalne zaštite. S druge strane, JLP(R)S troše 70 % svojih sredstava na funkcije djeca/obitelj i socijalna isključenost, u usporedbi s 8,1 % središnje države.

Slika 4.4.1. Udio (%) izdataka središnje države i JLP(R)S prema korisničkim skupinama (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Slika 4.4.2. Udio (%) izdataka središnje države i JLP(R)S prema ESSPROS funkcijama (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Razlike u strukturi naknada između središnje i lokalne države treba pripisati i činjenici da na središnjoj razini dominiraju programi socijalnog osiguranja, kojih nema na lokalnim razinama vlasti. Uvjeti ostvarivanja prava u programima socijalnog osiguranja razlikuju se od programa koji su univerzalni po svom karakteru ili od programa koji se temelje na provjeri materijalnog stanja.

5. UVJETI I KRITERIJI OSTVARIVANJA PRAVA NA NAKNADE I USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE

Naknade i usluge mogu biti uvjetovane različitim obvezama potencijalnih korisnika. Na primjer, naknade iz sustava osiguranja ovise, prije svega, o uplaćivanju doprinosa osiguranja, ali i o drugim uvjetima. Postoje neki opći uvjeti kod većine naknada koji mogu obuhvaćati posjedovanje hrvatskog državljanstva, prebivanje na određenoj adresi ili minimalno propisano vrijeme u nekoj JLP(R)S.

Osim općih uvjeta, važno je i zanimljivo utvrditi u kojoj se mjeri provjera materijalnog stanja (dohotka i/ili imovine) koristi kao uvjet prilikom ostvarivanja prava na naknade u programima središnje vlasti ili u pojedinim jedinicama lokalne i područne samouprave. Provjera materijalnog stanja je instrument kojim se služimo kada naknade i usluge želimo usmjeriti prema najsiromašnijim skupinama, odnosno skupinama s najmanjim dohocima i/ili imovinom. Provjera materijalnog stanja kod nekih naknada može biti striktnija i stroža, a kod drugih labavija.

5.1. Pristup naknadama i uslugama na središnjoj razini vlasti

Na središnjoj razini vlasti u 2014. godini za ukupno 18 naknada postojala je provjera dohotka, a ukupno je za te naknade izdvojeno 3,24 milijarde kuna (tablica 5.1.1.). Za 8 naknada postoji i provjera imovine, a ukupno je za takve naknade izdvojeno 1,48 milijardi kuna. Za sve naknade s provjerom imovine utvrđena je i provjera dohotka, odnosno, nema naknada za koje je prisutna samo provjera imovine.

Tablica 5.1.1. Naknade na središnjoj razini vlasti prema funkcijama za koje postoji provjera materijalnog stanja (u milijardama kuna, 2014.)

Funkcije	Provjera dohotka		Provjera imovine		Provjera dohotka i/ili imovine	
	broj naknada	sredstva (u mlrd. kn)	broj naknada	sredstva (u mlrd. kn)	broj naknada	sredstva (u mlrd. kn)
Bolest/zdravstvena skrb	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Invaliditet	2	0,75	2	0,75	2	0,75
Starost	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Preživjeli uzdržavani članovi	1	0,01	1	0,01	1	0,01
Obitelj/djeca	1	1,69	0	0,00	1	1,69
Nezaposlenost	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Stanovanje	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Socijalna isključenost	4	0,73	3	0,72	4	0,73
Obrazovanje	9	0,06	2	0,01	9	0,06
UKUPNO	17	3,24	8	1,48	17	3,24

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Najviše naknada s provjerom materijalnog stanja je u funkciji obrazovanje, čak 9, ali je njihov ukupni iznos tek 63 milijuna kuna. U funkciji invaliditet nalaze se dvije naknade s provjerom dohotka i imovine, a to su *Osobna invalidnina* (MSPM; N90209) i *Doplatak za pomoć i njegu* (MSPM; N90210). U funkcijskoj grupi Obitelj/ djeca nalazi se *Doplatak za djecu* (HZMO; N92201), koja je ujedno i naknada se najvećim iznosom u skupini naknada s provjerom materijalnog stanja. Svih pet naknada u skupini socijalna isključenost imaju i provjeru dohotka i provjeru imovine, a najznačajnije među njima su *Zajamčena minimalna naknada* (MSPM; N90202) i *Jednokratna naknada* (MSPM; N90204).

Tablica 5.1.2. Pojedinačne naknade na središnjoj razini vlasti za koje postoji provjera materijalnog stanja (2014.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
<i>Funkcija invaliditet</i>						
Osobna invalidnina (MSPM; N90209)	NN	+	+	–	np	332.789.873
Doplatak za pomoć i njegu (MSPM; N90210)	NN	+	+	–	73.690	419.705.813
<i>Funkcija obitelj / djeca</i>						
Doplatak za djecu (HZMO; N92201)	NN	–	+	–	204.941	1.689.430.279
<i>Funkcija obrazovanje</i>						
Sufinanciranje udžbenika za učenike osnovnih škola korisnike ZMN-a (MZOS; N91910)	SUR	+	+	–	9.952	4.357.190
Sufinanciranje udžbenika za učenike srednjih škola korisnike ZMN-a (MZOS; N91911)	SUR	+	+	–	4.716	3.420.925
Naknada za troškove smještaja u učeničkom domu (MSPM; N90207)	SUR	–	+	–	479	2.953.576
Pravo na besplatne udžbenike za učenike osnovnih škola članove obitelji HBDR (MZOS; N91906)	SUR	–	+	+	5.536	3.162.948
Pravo na besplatne udžbenike za učenike srednjih škola članove obitelji HBDR (MZOS; N91907)	SUR	–	+	+	5.272	4.540.036
Pravo na besplatne udžbenike za učenike osnovnih i srednjih škola djecu vojnih i civilnih invalida rata (MZOS; N91909)	SUR	–	+	+	np	np
Državna stipendija za studente (MZOS; N91901)	NN	–	+	–	4.100	30.015.300
Subvencija smještaja redovitih studenata (MZOS; N91905)	SUR	–	+	–	15.000	12.500.000
Pravo na besplatne udžbenike za studente članove obitelji HBDR (MZOS; N91908)	SUR	–	+	+	1.252	2.308.913
<i>Funkcija socijalna isključenost</i>						
Jednokratna novčana pomoć (MBRN; N91703)	NN	+	+	+	3.050	7.779.784
Zajamčena minimalna naknada (MSPM; N90202)	NN*	+	+	–	90.945	643.167.952
Jednokratna naknada (MSPM; N90204)	NN*	+	+	–	47.674	66.011.851
Jednokratna naknada za pogrebne troškove korisnika ZMN-a, korisnika smještaja ili korisnika organiziranog stanovanja (MSPM; N90205)	SUR	+	+	–	1.440	6.113.429
Naknada za osobne potrebe korisnika smještaja (MSPM; N90203)	NN	–	+	–	8.256	16.470.635

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Napomene: vidjeti napomene za tablicu 4.2.3.

5.2. Pristup naknadama i uslugama u JLP(R)S

Kao što se vidi iz tablice 5.2.1., za više od 17 % naknada JLP(R)S nisu nam bili dostupni podaci o ulozi provjere materijalnog stanja (u općinama taj je udio veći od jedne petine). Ako tome dodamo naknade kod kojih provjera materijalnog stanja nije uvjet za njihovo dobivanje, onda s visokom sigurnošću možemo tvrditi da barem za polovinu naknada JLP(R)S provjera materijalnog stanja nije uvjet njihova ostvarivanja. Također, vidimo da je u općinama najveći udio naknada kod kojih nema provjere materijalnog stanja ili nam podaci o tome nisu bili dostupni (69 %), dok je u županijama takvih naknada najmanje (38 %). Posve je očekivano da su rijetke naknade čije dobivanje ovisi isključivo o provjeri imovine. S druge strane, provjera i dohotka i imovine prisutna je najčešće u naknadama gradova, a najmanje u Gradu Zagrebu, koji se više, kao i županije, oslanja na provjeru dohotka.

Ako se ograničimo na naknade općina i gradova, onda možemo konstatirati da one jedinice lokalne samouprave koje više troše na socijalnu zaštitu češće i koriste provjeru materijalnog stanja. Tako, u sjeverno-jadranskoj regiji, odnosno u Primorsko-goranskoj, Istarskoj i Ličko-senjskoj županiji, preko polovine naknada općina i gradova temelji se na provjeri dohotka i/ili imovine. Na drugoj su strani jedinice lokalne samouprave iz Vukovarsko-srijemske, Brodsko-posavske, Međimurske, Varaždinske, Koprivničko-križevačke i Splitsko-dalmatinske županije koje manje od 35 % svojih naknada uvjetuju provjerom materijalnog stanja.

Tablica 5.2.1. Udio naknada JLP(R)S obzirom na tip provjere materijalnog stanja (2014.)

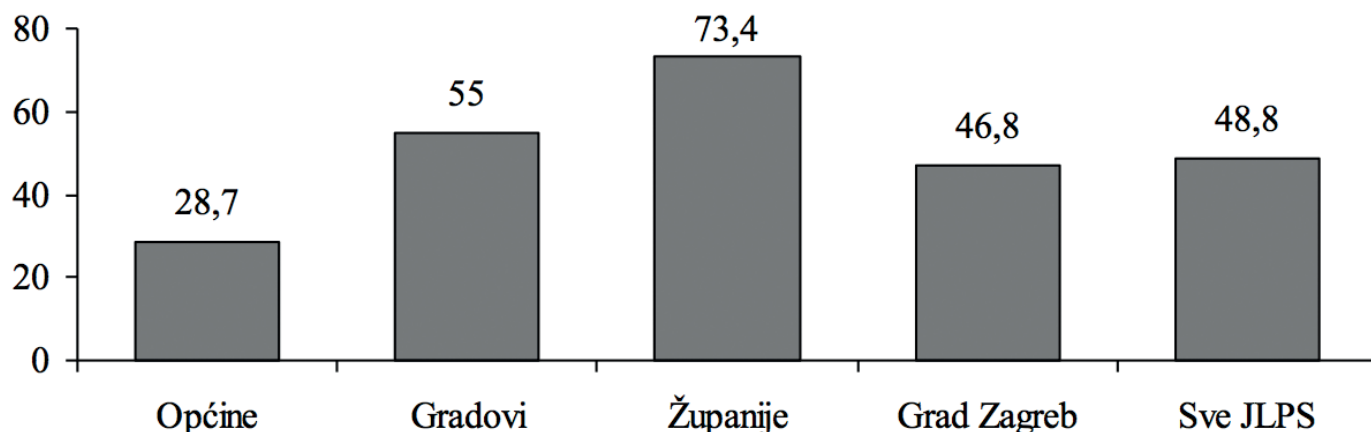
Razine JLP(R)S	Nema provjere materijalnog stanja	Provjera dohotka	Provjera imovine	Provjera dohotka i imovine	Nema podataka	Ukupno
Općine	48,2 %	12,5 %	0,2 %	18,3 %	20,8 %	100,0 % (N=1.661)
Gradovi	34,8 %	22,4 %	1,0 %	30,3 %	11,5 %	100,0 % (N=876)
Županije	24,0 %	42,0 %		20,0 %	14,0 %	100,0 % (N=50)
Grad Zagreb	44,8 %	34,5 %		6,9 %	13,8 %	100,0 % (N=29)
Sve JLP(R)S	43,2 %	16,6 %	0,5 %	22,2 %	17,5 %	100,0 % (N=2.616)

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Međutim, broj naknada čije ostvarivanje pretpostavlja provjeru materijalnog stanja ne govori nam nužno o tome koliki udio socijalnih izdataka odlazi na te naknade. Stoga je važno utvrditi kako se često koristi provjera materijalnog stanja u onim programima na koje se troši najviše financijskih sredstava JLP(R)S. U tom pogledu, podaci iz slike 5.2.1. pokazuju da JLP(R)S otprilike polovinu izdataka za socijalne naknade daju uz prethodnu provjeru materijalnog stanja, s tim da općine najmanji udio svojih izdataka za socijalne naknade pružaju uz provjeru dohotka i/ili imovine (oko 29 %), a najveći županije (oko 73 %). Grad Zagreb manje od polovine sredstava usmjerava na socijalne naknade koje se temelje na provjeri dohotka i/ili imovine. Ove razlike u korištenju instrumenta provjere dohotka i imovine većim su dijelom posljedica socijalnih politika pojedinih JLP(R)S, a rjeđe posljedica nedostatnih administrativnih, ljudskih ili financijskih kapaciteta. Na primjer, rjeđe korištenje provjere materijalnog stanja prilikom dodjele socijalnih naknada u općinama može se objasniti visokim troškovima ovakvih postupaka u odnosu na relativno mali broj korisnika. S druge strane, u Gradu Zagrebu izostanak provjere materijalnog stanja prilikom dodjele pomoći nekim socijalnim skupinama (prije svega, djeci i učenicima) rezultat je većih financijskih mogućnosti Zagreba i podržavanja politike univerzalnih

transfera prema ovim skupinama. Takva politika može se obrazlagati potrebom za ulaganjem u razvoj djece, koja postaju sve rjeđi društveni »resurs«, ali se postavlja pitanje racionalnog korištenja ograničenih fiskalnih sredstava (jer se ona dodjeljuju obiteljima s visokim primanjima) i pravednosti ovakvih mjera koje povećavaju horizontalne nejednakosti u Hrvatskoj i dovode u pitanje jednakost šansi u obrazovnom procesu.

Slika 5.2.1. Udio (%) socijalnih izdataka JLP(R)S za naknade koje se dodjeljuju temeljem provjere dohotka i/ili imovine (2014.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

O ulozi provjere dohotka i/ili imovine u pojedinim socijalnim programima i naknadama govore nam podaci iz tablice 5.2.2. Tako vidimo da u sklopu glavnog programa za djecu predškolske dobi (jednokratna ili periodična pomoć za novorođeno dijete), dobivanje pomoći nije uvjetovano nikakvom provjerom materijalnog stanja, osim u tek nešto više od 1 % ovih naknada. Možemo kazati da u JLP(R)S prema djeci predškolske dobi prevladavaju univerzalne naknade, uz ponovljenu napomenu da su iz analize isključeni izdaci za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja. Drugim riječima, na manje od 5 % od broja naknada i na tek nešto više od 1 % izdataka za ovu skupinu djece primjenjuje se provjera materijalnog stanja i u tom pogledu nema značajnih razlika među razinama lokalne i područne samouprave (tablica 5.2.2. i slika 5.2.2.). S druge strane, kada su pitanju učenici i studenti, 30-43 % najvažnijih naknada koje se odnose na kredite i stipendije, subvencije školskih udžbenika i školskih obroka dodjeljuju se uz provjeru materijalnog stanja, s tim da ipak najveći dio naknada za subvenciju troškova prijevoza ne uključuje provjeru dohotka ili imovine. Manje od 28 % financijskih izdataka za učenike i studente u JLP(R)S pretpostavlja provjeru dohotka i/ili imovine (slika 5.2.2.). Županije se izdvajaju od ostalih jedinica lokalne samouprave po tome što se čak 75 % izdataka za učenike/studente usmjerava na naknade koje uključuju provjeru materijalnog stanja.

Tablica 5.1.2. Pojedinačne naknade na središnjoj razini vlasti za koje postoji provjera materijalnog stanja (2014.)

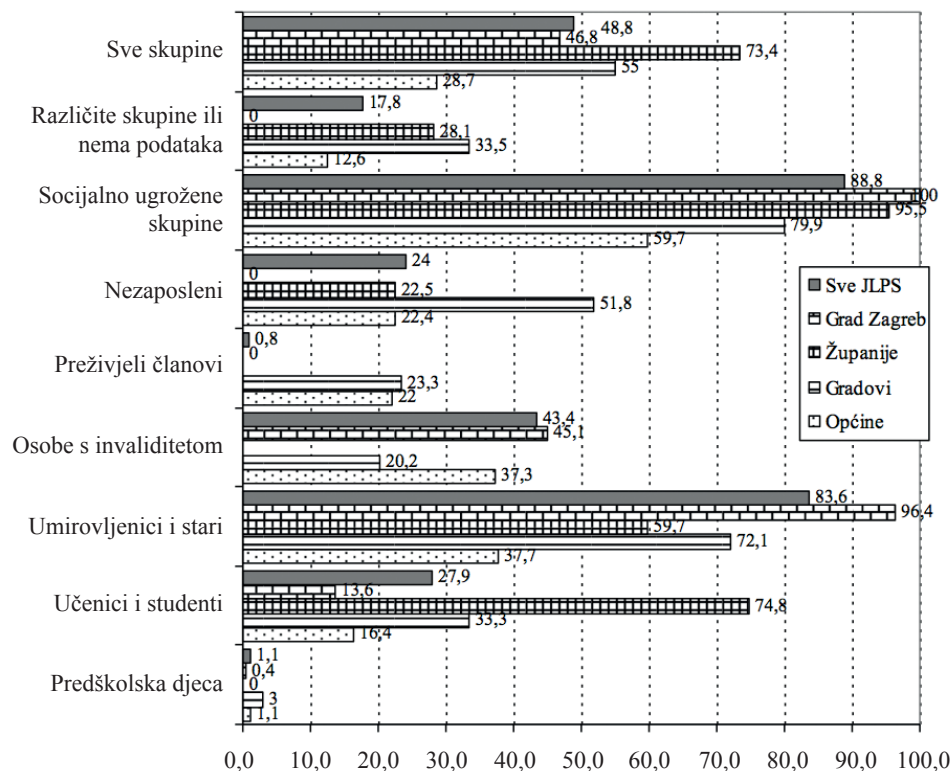
Korisničke skupine i naknade	Općine	Gradovi	Županije	Zagreb	Sve JLP(R)S
Predškolska djeca	4/307	15/115	0/5	0/1	19/429
JNP, paket za novorođeno dijete ili redovita novčana pomoć za predškolsko dijete	4/300	2/96	0/5	0/1	6/402
Pomoć u prehrani i naravi za predškolsku djecu	0/4	13/17	-	0/1	13/22
Ostale pomoći za predškolsku djecu (božićni poklon i sl.)	0/3	0/2	-	-	0/5
Učenici i studenti	89/540	101/230	5/9	4/9	198/787
Subvencija troškova školskih obroka	25/130	30/54	-	np	55/184

Subvencija troškova produž. boravka, dodatne nastave i obraz. aktivnosti	2/13	6/8	-	np	8/21
Pomoć u nabavi školskih udžbenika	7/43	21/35	0/1	0/1	28/80
Subvencija prijevoza	4/155	8/55	1/3	1/1	14/214
Kredit i stipendije	50/144	32/50	4/5	2/6	88/205
Sufinanciranje asistenta u školi	0/4	0/3	-	-	0/7
Ljetovanja, zimovanja, izleti (školska i predškolska djeca)	0/12	4/18	-	1/1	4/30
Subvencija smještaja u đlački i studentski dom	0/7	-	-	-	0/7
JNP za ućenike i studente	-	-	-	-	-
Ostali mater. oblici pomoći (pokloni...)	1/32	0/7		-	1/39
Umirovljenici i starije osobe	20/71	52/60	1/4	2/2	75/137
Redovita novćana pomoć	4/4	7/8	-	1/1	12/13
JNP	2/5	6/7	1/1	-	9/13
Pomoć i njega u kući	6/29	14/27	0/2	1/1	21/59
Subvencija troškova dostave hrane	1/3	4/5	0/1	-	5/9
Prijevoz	1/5	4/9	-	-	5/14
Subvencija smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi	1/4	2/3	-	-	3/7
Ostali oblici materijalne pomoći	5/21	15/21	1/1	-	20/42
Osobe s invaliditetom i djeca s teškoćama u razvoju	9/46	6/40	-	1/1	16/87
Dodatak korisnicima osobne invalidnine i doplatka za tuđu pomoć i njegu	1/1	2/2	-	-	3/3
Redovita novćana pomoć za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju	0/3	0/3	-	-	0/6
JNP	5/18	1/7	-	1/1	7/26
Nabava ortopedskih pomagala	1/1	0/1	-	-	1/2
Sufinanciranje troškova rehabilitacije	0/5	1/7	-	np	1/12
Sufinanciranje troškova dostave hrane	-	0/1	-	-	0/1
Usluge pomoći i njege u kući					
Subvencija smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi	-	1/4	-	-	1/4
Prijevoz	1/11	1/14	-	0/1	2/27
Ostali oblici materijalne pomoći	-	0/1	-	-	0/1
Nezaposleni	1/7	2/6	-	0/1	3/14
JNP	1/4	1/3	-	-	2/7
Sufinanciranje mjera poticanja zapošljavanja	0/1	1/2	-	0/1	1/4
Prijevoz	0/1	-	-	-	0/1
Ostali oblici materijalne pomoći	0/1	0/1	-	-	0/2
Preživjeli i članovi obitelji nestalih i poginulih	10/35	25/39	1/2	0/1	36/77
Redovita i jednokratna novćana pomoć za branitelje	-	1/2	1/1	-	3/4
Pomoći djeci i obiteljima nestalih i poginulih u Domovinskom ratu	0/3	0/4	0/1	0/1	0/9
Usluge rehabilitacije za HRVI	-	0/1	-	-	0/1
Pomoć za borce NOR-a	-	2/3	-	-	2/3
Troškovi ukopa za nezbrinute osobe	10/31	22/29	-	-	32/60
Prijevoz za HRVI	0/1	-	-	-	0/1

Socijalno ugrožene skupine	370/565	259/340	19/26	4/4	652/935
Redovita novčana pomoć	7/14	3/5	-	-	10/19
JNP i pomoć u posebnim prilikama	77/218	52/93	10/12	-	139/323
Subvencije prehrane, bonovi za hranu, paketi hrane	4/13	11/15	0/1	-	15/29
Pomoć obiteljima s više djece, obiteljima s jednim roditeljem ili djeci bez roditelja	-	0/1	1/2	-	1/3
Pučka kuhinja	0/1	5/12	0/1	1/1	6/15
Pokloni i pomoć u naturi	6/23	2/12	-	1/1	9/36
Prijevoz*	2/16	4/12	-	1/1	7/29
Subvencija smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi	0/2	3/5	-	-	3/7
Sufinanciranje nabave lijekova i ortopedskih pomagala	2/4	-	0/1	-	2/5
Troškovi stanovanja i ogrjeva	272/272	177/177	9/9	1/1	
Zdravstvena zaštita za neosigurane osobe	0/1	2/3	-	-	2/4
Subvencija smještaja i boravka u prenočištima i skloništima za žrtve nasilja	0/1	0/5	-	-	0/6
Neidentificirane i ostale skupine	13/72	8/21	2/3	0/1	23/97
Troškovi za preventivne zdravstvene programe	0/5	-	-	-	0/5
Izdaci za hitnu medicinsku pomoć	0/3	0/1	-	-	0/4
Ostali izdaci za zdravstvenu zaštitu	0/3	2/3	1/1	-	3/7
Potpora obitelji i braku	0/8	-	-	-	0/8
Višenamjenski socijalni program	5/12	0/2	-	-	5/14
Naknade za različite skupine	6/23	5/10	1/2	-	12/35
Ostalo	2/18	1/5	-	0/1	3/24

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Slika 5.2.2. Udio (%) socijalnih izdataka JLP(R)S za naknade koje se dodjeljuju temeljem provjere dohotka i/ili imovine, prema skupinama korisnika (2014.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Za razliku od predškolske djece i učenika, dvije skupine čiji programi najčešće imaju ugrađenu provjeru dohotka i/ili imovine jesu socijalno ugroženi te umirovljenici i starije osobe (tablica 5.2.2.). Tako je 70 % naknada za socijalno ugrožene skupine i 55 % naknada za starije osobe i umirovljenike dostupno uz uvjet prethodne provjere dohotka i/ili imovine. Isto tako, preko 80 % socijalnih izdataka za ove dvije skupine uključuje provjeru materijalnog stanja (slika 5.2.2.).

Ovdje treba podsjetiti da je provjera materijalnog stanja zakonski propisana kod nekih naknada koje financiraju JLP(R)S, kao što su pomoći za stanovanje ili ogrjev (samo korisnici ZMN-a ili ranije PZU-a imaju pravo na ove pomoći). Isto tako, u nekim se JLP(R)S primanje ZMN-a nekada koristi kao uvjet za pružanje nadstandardne pomoći kućanstvima ili pojedincima.

6. UTJECAJ SUSTAVA POREZNIH OLAKŠICA NA SOCIJALNU DOBROBIT GRAĐANA

6.1. Porezne i druge olakšice za građane

»Standardne« naknade, poput novčanih naknada, naknada u naravi, pružanja usluga i subvencija roba i usluga u središtu su zanimanja prilikom analize sustava socijalne zaštite. Spomenute naknade izravno se isplaćuju ili podmiruju iz proračuna središnje državne vlasti, fondova socijalnog osiguranja ili proračuna JLP(R)S-a. Međutim, postoje i drugi fiskalni instrumenti kojima vlasti utječu na životni standard pojedinaca i obitelji. S obzirom da je njihova upotreba relativno raširena, a fiskalni učinak značajan, potrebno ih je također uzeti u obzir prilikom razmatranja sustava socijalne zaštite.

Glavni takav instrument su porezne olakšice, koje se mogu pojavljivati u svim poreznim oblicima, poput poreza na dohodak, na dodanu vrijednost, na dobit, itd. Kako se doprinosi za obvezna osiguranja (mirovinsko, zdravstveno, itd.) često analiziraju zajedno s porezima, pod pojmom poreznih olakšica podrazumijevaju se i olakšice u plaćanju doprinosa.

Porezne olakšice mogu se definirati na sljedeći način. One predstavljaju određena odstupanja od osnovnih pravila izračuna poreza unutar nekog poreznog oblika, s namjerom da se određenoj skupini obveznika smanji porezna obveza u odnosu na ostale obveznike. Razlozi takvog »povlaštenog tretmana« mogu se odnositi na postizanje ciljeva u socijalnoj, obiteljskoj, regionalnoj, tržišno-ekonomskoj ili nekoj drugoj politici.

Porezna olakšica za obveznika koji je ostvaruje vodi »uštedi« tog obveznika u obliku manje plaćenog poreza nego u situaciji da nema porezne olakšice. Može se uvjetno reći da tijelo državne vlasti (koje prikuplja određeni porez) transferira obvezniku određeni novčani iznos, jednak spomenutoj »uštedi« u obliku manje plaćenog poreza. S jedne strane, obveznik dobiva uštedu, a državno tijelo se odriče dijela poreza koje je moglo prikupiti da nije uvelo poreznu olakšicu. Iznos poreza kojeg se »odriče« državno tijelo naziva se porezni rashod (engl. tax expenditure).

Porezna uprava Ministarstva financija početkom 2015. dovršila je izradu Kataloga poreznih olakšica, u kojem je evidentirala pedesetak olakšica u hrvatskom poreznom sustavu i sustavu obveznih osiguranja. Na temelju tog kataloga ispunjeni su i obrasci NAKNADE za isti broj olakšica. Kako se projekt Sinergijski socijalni sustav bavi socijalnom zaštitom, istraživači su na početku trebali odabrati koje porezne olakšice se mogu podvesti pod funkcije socijalne zaštite, a koje je potrebno isključiti iz daljnjeg razmatranja. Neke olakšice nisu bile spomenute u katalogu, a radi se o olakšicama za djecu i ostale uzdržavane članove u sustavu poreza na dohodak. Podaci o tim olakšicama ispunjeni su korištenjem nalaza projekta »Dubinska analiza poreznih rashoda« koje je početkom 2015. provela radna skupina imenovana od strane Vlade RH.

Za neke olakšice bilo je jednostavno donijeti potonju odluku, primjerice u slučaju olakšice Iznimka od obveze

doprinosu prema naknadi za isporučeno autorsko pravo i/ili srodna prava. Kod olakšica koje se tiču snižene stope poreza na dodanu vrijednost bilo je nešto teže donijeti odluku jer su ove olakšice, u načelu, usmjerene na relativno poboljšanje životnog standarda osoba s nižim dohocima. Ipak je odlučeno ne uzeti ove olakšice u razmatranje, ali se one svakako trebaju analizirati u sklopu nekog drugog istraživanja.

Tablica 6.1.1. prikazuje 32 porezne olakšice koje su odabrane zato što se mogu svrstati u neku od funkcija socijalne zaštite i obrazovanja. Potrebno je napomenuti da iznosi sredstava u ovoj tablici predstavljaju iznose propuštenih prihoda za državni proračun zbog postojanja porezne olakšice. Bitno je znati da ovi iznosi ne predstavljaju nužno nominalne iznose olakšica. Primjerice, uzmimo odbitak za prvo izdržavano dijete, koji iznosi 1.300,00 kuna mjesečno: propušteni prihod uslijed ove olakšice ne iznosi 1.300,00 kuna, već je jednak razlici između poreza koji bi platio obveznik kada ne bi koristio olakšicu i stvarno plaćenog poreza. Iznos propuštenog prihoda ovisit će o ukupnom dohotku obveznika, odnosno graničnoj poreznoj stopi kojom se oporezuje osnovica obveznika; na primjer, ako je granična porezna stopa jednaka 40 %, onda će propušteni porezni prihod zbog olakšice za prvo dijete biti jednak 520,00 kuna (40 % x 1.300,00 kuna).

Dvije olakšice su u skupini invaliditet, a to su Odbitak za obveznike i uzdržavane osobe s invalidnošću u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92433) i Umanjenje poreza za obveznike HRVI u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92434). Njihov ukupni iznos je 149,2 milijuna kuna.

U funkcijskoj skupini nezaposlenost najviše je olakšica, čak 10, a odnose se na iznimke i oslobođenja za obveznike i primitke povezane sa zapošljavanjem nezaposlenih radnika i mladih osoba koje prvi put traže posao. Ukupni iznos ovih olakšica je 221,3 milijuna kuna, a najveća među njima je olakšica Oslobođenje poslodavca od obveze doprinosa na osnovicu za osiguranika po osnovi radnog odnosa - osobu koja se prvi put zapošljava (MFPU; N92403).

U funkciji obrazovanje je 6 poreznih olakšica, s ukupnim iznosom od 427,9 milijuna kuna, a najvažnija među njima je Iznimka od obveze doprinosa prema primitku za rad učenika ili studenta preko posrednika pri zapošljavanju učenika i redovitih studenata (MFPU; N92417).

Najveću skupinu poreznih olakšica čine olakšice u funkcijskoj skupini obitelj/djeca, a odnose se na osobne odbitke u sustavu poreza na dohodak za uzdržavanu djecu, supružnike i ostale uzdržavane članove. 6 olakšica predstavlja 2,38 milijardi kuna propuštenih poreznih prihoda, od čega se na djecu odnosi 1,92 milijarde kuna.

U funkciji starost značajna je olakšica Uvećanje osobnog odbitka za obveznika umirovljenika u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92432), s ukupnim iznosom od 814,2 milijuna kuna.

Tablica 6.1.1. Porezne olakšice i porezni rashodi (2013.)

Naziv naknade	Vrsta	Pr. imo.	Pr. doh.	VR	Broj korisnika	Sredstva (u kunama)
<i>Funkcija invaliditet</i>						
Odbitak za obveznike i uzdržavane osobe s invalidnošću u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92433)	PO	–	–	–	93.820	132.776.654
Umanjenje poreza za obveznike HRVI u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92434)	PO	–	–	+	6.710	16.430.148
<i>Funkcija nezaposlenost</i>						
Oslobođenje poslodavca od obveze doprinosa na osnovicu za osiguranika po osnovi radnog odnosa - osobu koja se prvi put zapošljava (MFPU; N92403)	PO	–	–	–	np	126.819.149

Oslobođenje poslodavca od obveze doprinosa na osnovicu za osiguranika po osnovi radnog odnosa - izaslanog radnika - osobu koja se prvi put zapošljava (MFPU; N92404)	PO	–	–	–	np	38.199.342
Oslobođenje od obveze doprinosa na osnovicu za poslodavca koji je zaposlio nezaposlenu osobu bez radnog iskustva ili dugotrajno nezaposlenu osobu (MFPU; N92405)	PO	–	–	–	np	9.612.072
Iznimka od obveze doprinosa prema primitku za rad osobe mlađe od 15 godina života (MFPU; N92409)	PO	–	–	–	np	2.479.341
Iznimka od obveze doprinosa prema novčanoj naknadi koju mobiliziranom nezaposlenom građaninu isplaćuje tijelo koje je naložilo mobilizaciju (MFPU; N92411)	PO	–	–	–	np	1.237.304
Iznimka od obveze doprinosa na osnovicu za osiguranika po osnovi stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa sukladno odredbama Zakona o radu - za osobu koja se prvi put zapošljava (MFPU; N92413)	PO	–	–	–	np	1.854.197
Iznimka od obveze doprinosa na osnovicu za osiguranika po osnovi stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa sukladno odredbama Zakona o poticanju zapošljavanja - za osobu koja se prvi put zapošljava (MFPU; N92414)	PO	–	–	–	np	3.010.813
Iznimka od obveze doprinosa za zdravstveno osiguranje, doprinosa za zaštitu zdravlja na radu i doprinosa za zapošljavanje za osobu na stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa u obrtničkim zanimanjima u vezanom obrtu i zanimanjima u kojima je obavljanje poslova uvjetovano članstvom u strukovnim udrugama (MFPU; N92415)	PO	–	–	–	np	30.878.894
Iznimka od obveze doprinosa prema nagradi za rad učeniku ili nagradi redovitom studentu za vrijeme praktičnog rada i naukovanja (MFPU; N92416)	PO	–	–	–	np	3.458.620
Poticaji za novozaposlene u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92435)	PO	–	–	–	np	3.756.741
Funkcija obitelj / djeca						
Iznimka od obveze doprinosa za naknade u novcu ili naravi u svrhu zaštite majčinstva, roditeljske njege novorođenog djeteta, podizanja i odgoja djeteta (MFPU; N92408)	PO	–	–	–	np	67.331.161
Odbitak za uzdržavanog supružnika u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92425)	PO	–	–	–	94.090	191.331.235
Odbitak za ostale uzdržavane članove obitelji u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92426)	PO	–	–	–	76.280	201.559.818
Odbitak za prvo dijete u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92427)	PO	–	–	–	452.320	1.092.399.564
Odbitak za drugo dijete u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92428)	PO	–	–	–	195.670	655.086.263
Odbitak za treće i svako sljedeće dijete u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92429)	PO	–	–	–	37.800	169.114.742

Funkcija obrazovanje						
Iznimka od obveze doprinosa prema primitku za rad učenika ili studenta preko posrednika pri zapošljavanju učenika i redovitih studenata (MFPU; N92417)	PO	–	–	–	np	306.859.834
Iznimka od obveze doprinosa prema stipendiji učeniku ili studentu (MFPU; N92418)	PO	–	–	–	np	39.393.864
Iznimka od obveza doprinosa prema sportskoj stipendiji (MFPU; N92419)	PO	–	–	–	np	35.962.293
Državna potpora za naukovanje za obrtnička zanimanja u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92436)	PO	–	–	–	np	233.273
Državna potpora za obrazovanje i izobrazbu u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92437)	PO	–	–	–	np	1.402.066
Državna potpora za obrazovanje i izobrazbu u sustavu poreza na dobit (MFPU; N92438)	PO	–	–	–	np	44.051.516
Funkcija stanovanje						
Oslobođenje od poreza na promet nekretnina za prvo stambeno zbrinjavanje (N92443)	PO	+	–	–	np	99.501.146
Oslobođenje od poreza na promet nekretnina za stambeno zbrinjavanje na PPDS-u (N92444)	PO	–	–	–	np	37.542.709
Funkcija preživjeli uzdržavani članovi						
Iznimka od obveze doprinosa prema primicima s osnove potpore obitelji za slučaj smrti radnika (MFPU; N92406)	PO	–	–	–	np	24.463.601
Iznimka od obveze doprinosa prema primicima s osnove potpore za školovanje djetetu bivšeg radnika ili poginulog branitelja iz Domovinskog rata do 15. godine života odnosno do završetka osmogodišnjeg školovanja (MFPU; N92407)	PO	–	–	–	np	9.335.014
Iznimka od obveze doprinosa prema renti koju bivši poslodavac isplaćuje po sudskoj presudi članu obitelji bivšeg radnika (MFPU; N92410)	PO	–	–	–	np	4.406.050
Funkcija starost						
Iznimka od obveze doprinosa prema primitku od kojega se utvrđuje drugi dohodak isplaćen umirovljeniku (MFPU; N92412)	PO	–	–	–	np	78.814.776
Uvećanje osobnog odbitka za obveznika umirovljenika u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92432)	PO	–	–	–	545.890	814.172.575
Funkcija ostalo						
Uvećanje osobnog odbitka za obveznika na PPDS-u i BPP-u u sustavu poreza na dohodak (MFPU; N92431)	PO	–	–	–	158.450	213.279.592

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 6.1.2. sumira nalaze o poreznim rashodima za 32 porezne olakšice u području socijalne zaštite i obrazovanja. Ukupni porezni rashod iznosio je 4,46 milijardi kuna.

Tablica 6.1.2. Porezne olakšice i porezni rashodi, po funkcijskim skupinama (2013., u milijardama kuna)

Funkcije	Broj olakšica	Porezni rashod
Bolest / zdravstvena skrb	0	0,00
Invaliditet	2	0,15
Starost	2	0,89
Preživjeli uzdržavani članovi	3	0,04
Obitelj / djeca	6	2,38
Nezaposlenost	10	0,22
Stanovanje	2	0,14
Socijalna isključenost	0	0,00
Obrazovanje	6	0,43
Ostalo	1	0,21
UKUPNO	32	4,46

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tijekom istraživanja razmatrali smo još jedan program – Plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret sredstava Državnog proračuna (HZZO; N92116), za koji je u 2013. izdvojeno 555 milijuna kuna. Javila se dilema treba li ovaj instrument svrstati među naknade (zajedno s subvencijama roba i usluga) ili u skupinu ostalih instrumenata. Ako bi se instrument svrstao među naknade, došlo bi do dvostrukog računanja jer je ukupni izdatak za dopunsko zdravstveno osiguranje već prikazan naknadom Zdravstvena zaštita dopunskog osiguranja (HZZO; N92153). U konačnici je Plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret sredstava Državnog proračuna (HZZO; N92116) svrstano u kategoriju „drugih olakšica za građane“.

Primjer prethodne naknade ilustrira složenost problematike u klasifikaciji i analizi instrumenata koje država koristi kako bi pomogla građanima u području socijalne zaštite. Rasprava o poreznim olakšicama i instrumentu Plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret sredstava Državnog proračuna (HZZO; N92116), ukazuje na činjenicu da država djeluje na životni standard i kroz „rashodnu“ i kroz „prihodnu“ stranu proračuna. U potonjem slučaju određenim skupinama građana država omogućuje plaćanje „manje cijene“ za pružene javne usluge ili njihovo besplatno dobivanje. Međutim, u takvim slučajevima – poreznih olakšica i raznih oslobođenja od plaćanja javnih usluga – teže je pratiti i analizirati konačne učinke na životni standard građana te na prihode i rashode državnog proračuna, nego kada se radi o klasičnim izdacima na strani proračunskih rashoda. Ipak, radi konzistentnosti i transparentnosti u vođenju javnih financija i politike socijalne zaštite, u analizu je potrebno uvrstiti i takve instrumente. Svjesni smo da postoje i drugi instrumenti slične naravi koje nismo obuhvatili ovim istraživanjem, a to bi trebao biti zadatak nekog budućeg istraživanja.

Najveći udio poreznih olakšica vezan je za djecu i obitelj te zatim starije osobe i umirovljenike. Ako funkciji obitelj/djeca pribrojimo i obrazovanje, onda udio rashoda za djecu i obitelj temeljem poreznih izuzeća iznosi oko 63 % ukupnih poreznih rashoda. Dakle, ako bismo izdacima socijalne zaštite pridodali porezne odbitke te izdatke predškolskog odgoja i obrazovanja, onda bi izdaci za funkciju djeca/obitelj iznosili preko 9,2 milijardi kuna (tablica 6.1.3.).

Tablica 6.1.3. Izdaci socijalne zaštite i porezni odbici, po funkcijskim skupinama (2013., u milijardama kuna)

Funkcije	Središnja država	JLP(R)S	Porezni odbici*	Ukupno
Bolest/zdravstvena skrb	22,390	0,001	0,000	22,391
Invaliditet	11,790	0,046	0,150	11,986
Starost	19,731	0,095	0,890	20,716
Preživjeli uzdržavani članovi	6,739	0,004	0,040	6,783
Obitelj / djeca	4,008	0,404	2,810	7,222**
Nezaposlenost	2,109	0,031	0,220	2,360
Stanovanje	0,000	0,092	0,140	0,232
Socijalna isključenost	1,480	0,222	0,000	1,702
UKUPNO	68,247	0,895	4,250	73,392

* Uključuju porezne olakšice i izuzeća od plaćanja doprinosa.

** Kada se dodaju izdaci za predškolski odgoj i obrazovanje od 2 mlrd. kuna, onda je to ukupno 9,2 mlrd. kuna.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

6.2. Analiza stanja i prijedlog promjena (reforme) poreznih olakšica za uzdržavane članove i doplatka za djecu

6.2.1. Nedostaci u sustavu poreza na dohodak i doplatku za djecu

Kombinirana analiza olakšica za djecu u sustavu poreza na dohodak i doplatka za djecu dovela je do zaključaka o određenim nedostacima tih potpora. Opširna analiza (za 2014.) prikazana je u radu »Potpore za djecu«¹². Slika 6.2.1. predstavlja ažuriranu verziju (za 2015.) grafikona 4 iz spomenutog rada i prikazuje »ukupnu potporu za djecu«, koja se sastoji od: (a) dijela ZMN-a dobivenog za djecu, (b) »uštete« u obliku smanjenog poreza zbog primjene odbitka za djecu, i (c) doplatka za djecu. Ukupna potpora za djecu izračunata je za tri tipa obitelji, kojima je zajedničko da oba supružnika rade, a imaju dva, tri ili četiri djeteta. Te obitelji mogu ostvarivati različite razine dohotka (vodoravna os), a potpore za djecu variraju s visinom dohotka¹³. Pretpostavlja se da supružnici zarađuju jednak iznos dohotka (dakle, ako je dohodak obitelji 20.000 kuna, to znači da svaki supružnik zarađuje 10.000 kuna). Također se pretpostavlja da supružnici među sobom dijele odbitak za djecu¹⁴.

Protumačimo nalaze prikazane slikom 6.2.1. na primjeru obitelji s tri djeteta (isprekidana linija: »---«). Ako je dohodak obitelji jednak nula, takva obitelj prima »ukupnu potporu za djecu« od oko 2.358,00 kuna (960,00 kuna kroz ZMN i 1.398,00 kuna od doplatka za djecu). Ako je neto dohodak veći od 1.920,00 kuna, obitelj više nema pravo na ZMN, ali i dalje dobiva doplatku za djecu. Međutim, ako je neto dohodak obitelji veći od 8.314,00 kuna, obitelj gubi pravo na doplatku za djecu, što se na slici 8.2.1. uočava kao strmi pad crte »ukupne potpore za djecu« s oko 1.300,00 kuna na samo oko 200,00 kuna.

Desno od točke neto dohotka od 8.314,000 kuna obitelj može ostvariti samo »uštedu« od smanjenog poreza zbog olakšica za djecu, ali ta »ušteta« je relativno malena i iznosi tek 400,00 kuna. Međutim, »ušteta« od smanjenog poreza raste s dohotkom obitelji pa za obitelj s tri djeteta iznosi oko 900,00 kuna pri dohotku od 11.000,00 kuna, a doseže čak 2.288,00 kuna pri dohotku od oko 38.000,00 kuna.

»Ušteta« od smanjenog poreza zapravo je razlika između poreza koji bi obitelj platila kada ne bi imala djecu i stvarno plaćenog poreza. U podlozi ovog koncepta je ideja da bi obitelji s djecom trebali plaćati manje poreza

¹² Ivica Urban, 2014., Potpore za djecu, Newsletter br. 88., Institut za javne financije (dostupno na <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/88.pdf>).

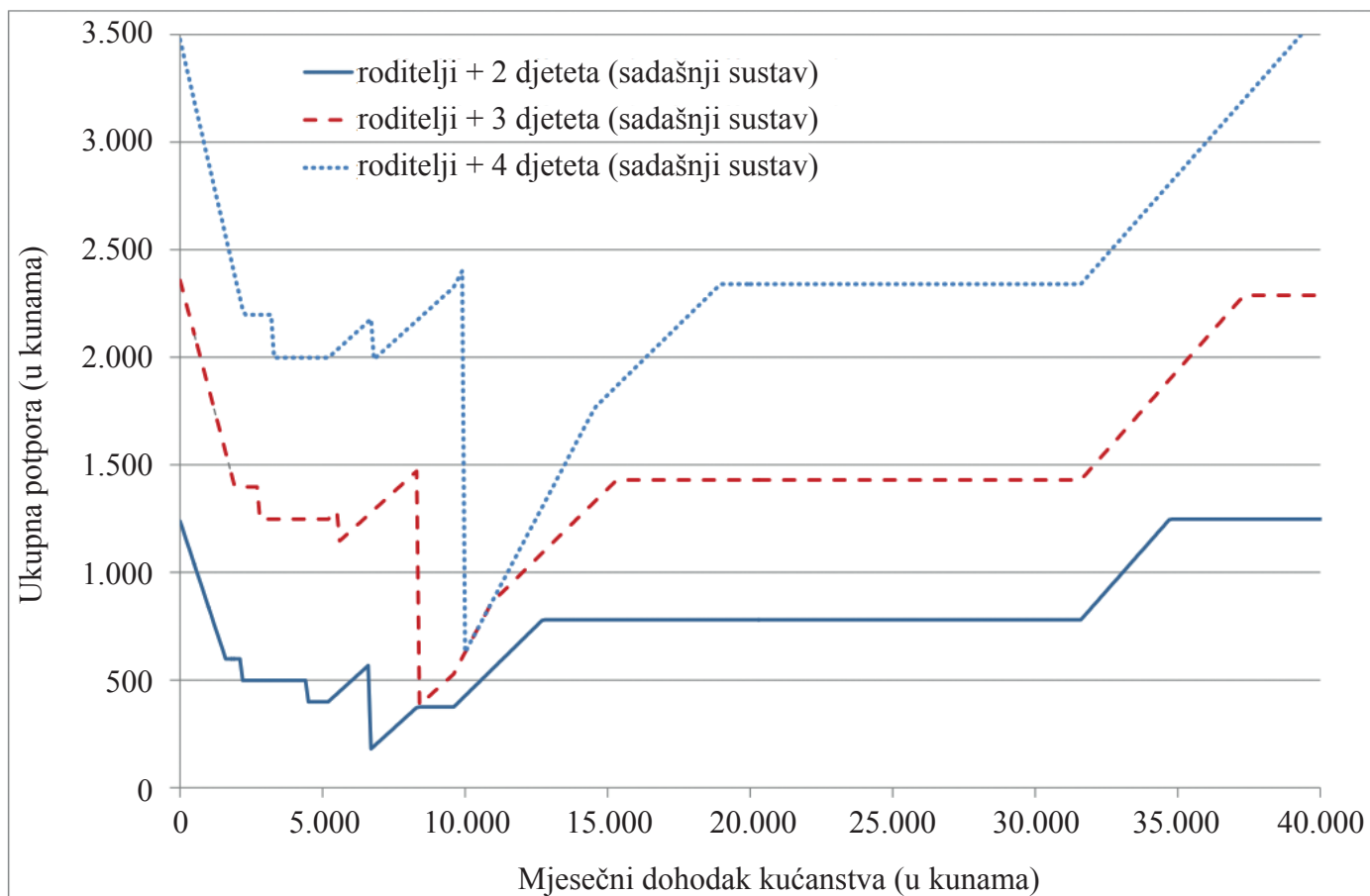
¹³ Dohodak predstavlja ukupni dohodak obitelji prije oporezivanja porezom na dohodak. Ovdje se pretpostavlja da je stopa prireza jednaka 0%.

¹⁴ U praksi veoma malen broj parova koristi tu zakonsku mogućnost, iako bi u određenim slučajevima tako platili manji ukupni porez.

od obitelji bez djece, za isti ostvareni dohodak. Država putem sustava poreza na dohodak zapravo daje »subvenciju« obiteljima s djecom jer takve obitelji imaju veće načelne potrebe i izdatke nego obitelj bez djece.

Naš sustav poreza na dohodak je »progresivan« zahvaljujući relativno visokom osnovnom osobnom odbitku i progresivnom rasporedu poreznih stopa. Obveznici s niskim dohocima koji i ne koriste odbitke za djecu plaćaju niske razine poreza. Stoga niti »ušteta« zahvaljujući odbicima nije značajna za takve obveznike. No, kako dohodak raste, primjenjuju se na osnovice sve veće stope (25 % i 40 %) pa »ušteta« od svake kune odbitka raste. To se može najbolje prikazati sljedećim primjerom u tablici 6.2.1.

Slika 6.2.1. »Ukupna potpora za djecu« za tri tipa obitelji, u 2015.



Obitelji A1, A2, A3 i A4 sastoje se od dva supružnika koji rade i troje djece. Obitelji B1, B2, B3 i B4 imaju dva supružnika koji rade i nemaju djece. Supružnici u obiteljima s djecom međusobno dijele osobni odbitak.

Obitelji A1 i B1 imaju dohodak od 6.000,00 kuna (svaki supružnik po 3.000,00 kuna). Porez za obitelj A1 je 0,00 kuna jer im je odbitak veći od dohotka. Za supružnike iz obitelji B1 (bez djece) porezna osnovica iznosi samo 400,00 kuna, i plaćaju tek 48,00 kuna poreza. To znači da obitelj A1 (s troje djece) ostvaruje »prednost« pred obitelji B1 od samo 48,00 kuna.

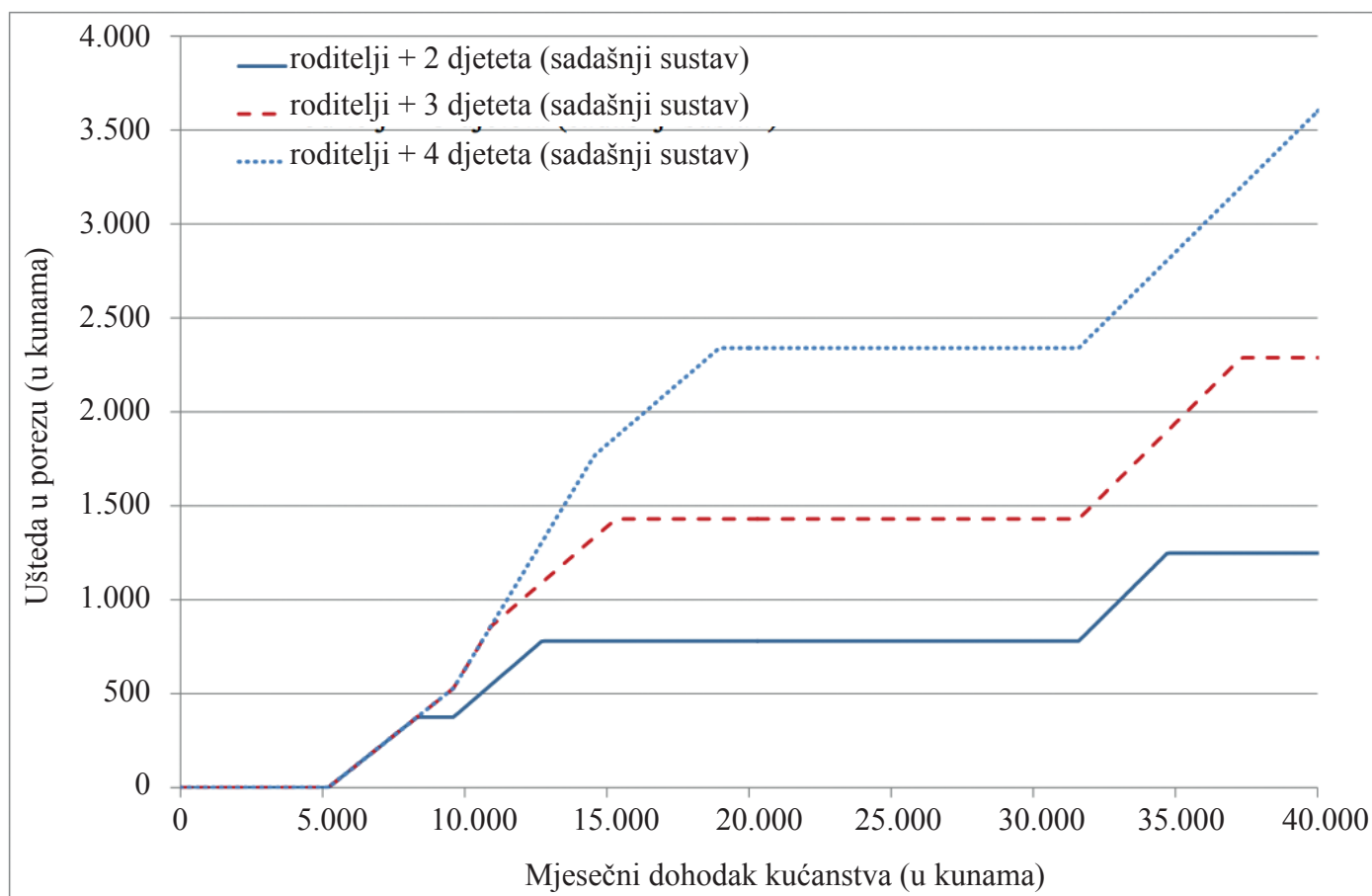
Supružnici u obitelji B2 na dohotke od 6.000,00 kuna platit će ukupno 1.128,00 kuna poreza. Supružnici u obitelji A2 uspijevaju iskoristiti sav svoj odbitak i plaćaju 130,00 kuna poreza. Sada je »ušteta« od 998,00 kuna znatno veća nego u prvom slučaju. Za obitelji A3 i A4 ona i dalje raste, do 1.430,00 odnosno 2.090,00 kuna.

Tablica 6.2.1. Primjer s hipotetičkim obiteljima 1

Obitelj	Djeca	Supružnik 1			Supružnik 2			Ukupno obitelj		
		Dohodak	Odbitak	Porez	Dohodak	Odbitak	Porez	Dohodak	Odbitak	Porez
A1	3	3.000	5.460	0	3.000	5.460	0	6.000	10.920	0
B1	0	3.000	2.600	48	3.000	2.600	48	6.000	5.200	96
A1-B1		0	2.860	-48	0	2.860	-48	0	5.720	-96
A2	3	6.000	5.460	65	6.000	5.460	65	12.000	10.920	130
B2	0	6.000	2.600	564	6.000	2.600	564	12.000	5.200	1.128
A2-B2		0	2.860	-499	0	2.860	-499	0	5.720	-998
A3	3	12.000	5.460	1.349	12.000	5.460	1.349	24.000	10.920	2.698
B3	0	12.000	2.600	2.064	12.000	2.600	2.064	24.000	5.200	4.128
A3-B3		0	2.860	-715	0	2.860	-715	0	5.720	-1.430
A4	3	18.000	5.460	2.849	18.000	5.460	2.849	36.000	10.920	5.698
B4	0	18.000	2.600	3.894	18.000	2.600	3.894	36.000	5.200	7.788
A4-B4		0	2.860	-1.045	0	2.860	-1.045	0	5.720	-2.090

Slika 6.2.2. prikazuje »uštedu« od smanjenog poreza na dohodak za već spomenuta tri tipa obitelji i za čitav raspon dohodaka. Za obitelj s četiri djeteta pri dohotku od 42.000,00 kuna doseže 3.744,00 kune, odnosno 936,00 kuna po djetetu.

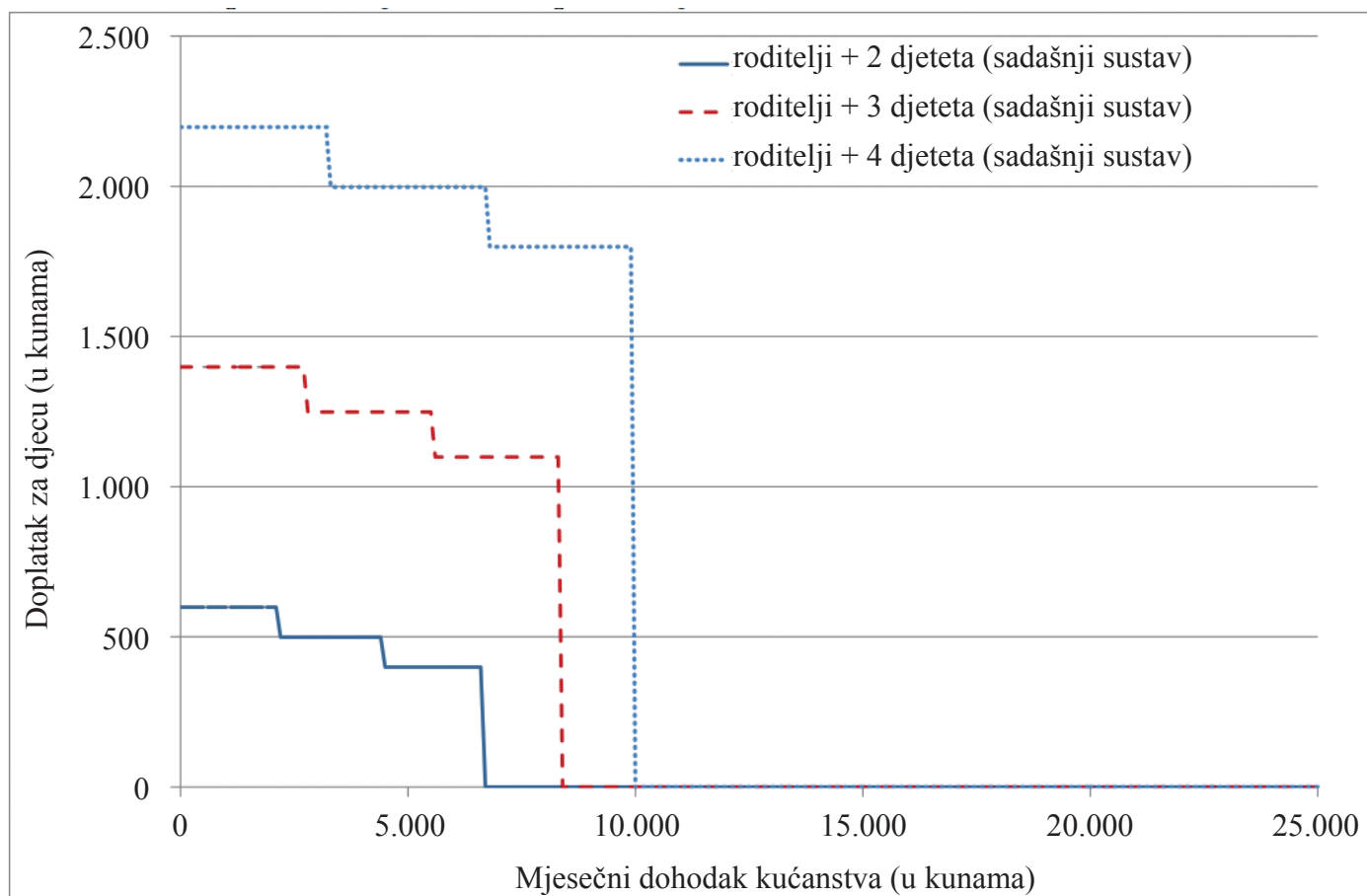
Slika 6.2.2. »Ušteta« od smanjenog poreza na dohodak za tri tipa obitelji, u 2015.



Već je spomenuto da doplatka za djecu naglo iščezava pri određenim razinama dohotka. To se jasnije može vidjeti na slici 6.2.3. Razlog naglim promjenama iznosa doplatka je u načinu izračuna te naknade, pri čemu se kućanstva svrstavaju u tri cenzusne skupine, određene prema dohotku po članu kućanstva.

Nagle promjene iznosa doplatka za djecu pogotovo su izražene za obitelji s tri i četiri djeteta, zbog tzv. pronatalitetnog dodatka od po 500,00 kuna za treće i četvrto dijete. Ako dohodak obitelji premašuje gornji dohodovni cenzus samo za jednu kunu, obitelj ostaje i bez »pronatalitetnog dodatka«, što se očituje u visokim uspravnim crtama pri 8.500,00 kuna za obitelj s troje djece i 10.300,00 kuna za obitelj s četvero djece, na slici 6.2.2. Promjene zbog iščezavanja »pronatalitetnog dodatka« su tako nagle da izazivaju tzv. rerangiranje obitelji, a to je oblik horizontalne nepravdnosti fiskalnog sustava ¹⁵.

Slika 6.2.3. Doplatka za djecu za tri tipa obitelji, u 2015.



6.2.2. Prijedlozi za uklanjanje nedostataka u sustavu poreza na dohodak i doplatku za djecu

Sustav poreza na dohodak

Sadašnji odbitak za uzdržavanu djecu, supružnike i ostale odrasle članove obitelji zamijenio bi se »umanjenjem poreza« za te iste skupine uzdržanih članova. Instrument »umanjenje poreza« (engl. tax credit) razlikuje se od instrumenta »odbitak« (engl. tax allowance) u tome što odbitak umanjuje poreznu osnovicu, dok »umanjenje poreza« ne utječe na poreznu osnovicu. »Umanjenje poreza« primjenjuje se tek nakon primjene poreznih stopa na osnovicu. Zbog toga iznos »umanjenja poreza« ne ovisi o graničnim poreznim stopama pa, slijedom toga, niti i o razini dohotka poreznog obveznika. Shematski i pojednostavljeni izračun porezne obveze prikazan je u tablici 6.2.2.

¹⁵ Rerangiranje se opisuje na sljedeći način: tržišni dohodak obitelji C je veći od tržišnog dohotka obitelji D, ali nakon oporezivanja i dodjele naknada, obitelj C ima manji dohodak od obitelji D. Ako fiskalni sustav izaziva rerangiranje, nekim obiteljima (poput obitelji C) isplati se raditi za manju plaću, što je protivno ekonomskoj logici.

Tablica 6.2.2. Izračun poreza u sadašnjem i predloženom sustavu

Korak	Sadašnji sustav	Predloženi sustav
1.	Dohodak – osnovni osobni odbitak – odbitak za uzdržavane članove = Osnovica	Dohodak – osnovni osobni odbitak – odbitak za uzdržavane članove = Osnovica
2.	Osnovica se dijeli na dijelove koji se množe zasebnim stopama (12, 25 i 40 %). Spomenuti umnošci se zbrajaju u iznos poreza.	Osnovica se dijeli na dijelove koji se množe zasebnim stopama (12, 25 i 40 %). Spomenuti umnošci se zbrajaju u međufazni iznos poreza.
4.		Međufazni iznos poreza – umanjenje poreza za uzdržavane članove = iznos poreza [ako je iznos poreza manji od 0,00, tada se pretvara u 0,00 kuna]

Dakle, sustav oporezivanja ostaje vrlo sličan sadašnjemu, ali se više ne primjenjuju odbici za uzdržavane članove. Nakon što se primijene porezne stope na osnovicu, dobiva se iznos koji možemo nazvati »međufazni iznos poreza«. Od njega se zatim oduzima »umanjenje poreza« za uzdržavane članove. Ako je tako dobiveni iznos manji od nula (odnosno, ako je »umanjenje poreza« veće od »međufaznog iznosa poreza«), iznos poreza pretvara se u nula kuna.

Ovdje se, stoga, radi o »umanjenju poreza bez povrata« (engl. non-refundable tax credit). Ako ne bi bilo spomenutog pretvaranja negativnog iznosa u iznos 0,00, radilo bi se o »umanjenju poreza s povratom« (engl. refundable tax credit) ili tzv. negativnom porezu. »Negativni porez« znači da Porezna uprava obvezniku isplaćuje iznos razlike između »umanjenja poreza« i »međufaznog iznosa poreza«.

Iako je »negativni porez« ili »umanjenje poreza s povratom« popularan u razvijenim zemljama, ovdje predlažemo »umanjenje poreza bez povrata«. Naime, »umanjenje poreza s povratom«, iako ima neka poželjna obilježja, rezultirao bi prevelikim gubitkom prihoda od poreza na dohodak (reda veličine od 1 milijardu kuna) te provedbenim poteškoćama. U budućnosti je moguće uvođenje takvog instrumenta, ali za to je potrebna pomna prethodna analiza.

Sadašnji odbici za djecu, odbici za uzdržavane supružnike, odbici za ostale uzdržavane osobe, dodatni odbici za osobe s invaliditetom, uvećani odbici za uzdržavane članove osobe na potpomognutim područjima – svi bi dobili svoje odgovarajuće zamjene u obliku »umanjenja poreza«.

Primjer mogućih vrijednosti »umanjenja poreza« i usporedba sa vrijednostima sadašnjih osobnih odbitaka prikazani su u tablici 6.2.3. Prikazane su vrijednosti za obveznike na »običnim područjima«. Za obveznike na »potpomognutim područjima« lako se mogu izračunati potrebni iznosi, i to jednostavno množenjem odgovarajućim koeficijentima.

Tablica 6.2.3. Iznosi olakšica za uzdržavane članove u sadašnjem i predloženom sustavu

Olakšica za...	Sadašnji sustav Iznos odbitka	Predloženi sustav Umanjenje poreza
odraslog supružnika	1.300,00	350,00
odraslog člana	1.300,00	350,00
1. djetete	1.300,00	350,00
2. djetete	1.820,00	450,00
3. djetete	2.600,00	550,00
4. djetete	3.640,00	650,00
5. djetete	4.940,00	650,00
6. i svako sljedeće djetete	uvećano u odnosu na prethodno djetete	650,00
osobu s invaliditetom 30 % (dodatno)	780,00	250,00
osobu s invaliditetom 100 % (dodatno)	2.600,00	650,00

Napomena: Iznosi za potpomognuta područja dobivaju se množenjem vrijednosti odgovarajućim koeficijentima

Uzimajući u obzir vrijednosti u tablici 6.2.3., možemo izračunati umanjeње poreza za neke tipove obitelji.

(a) Obitelj s dva supružnika koji rade i dvoje djece (ukupno 2 uzdržavana člana):

umanjeње poreza = (350,00 + 450,00) kuna = 800,00 kuna

(b) Obitelj s jednim uzdržavanim supružnikom i dvoje djece (ukupno 3 uzdržavana člana):

umanjeње poreza = (350,00 + 350,00 + 450,00) kuna = 1.150,00 kuna

(c) Obitelj s dva supružnika koji rade i četvero djece (ukupno 4 uzdržavana člana):

umanjeње poreza = (350,00 + 450,00 + 550,00 + 650,00) kuna = 2.000,00 kuna

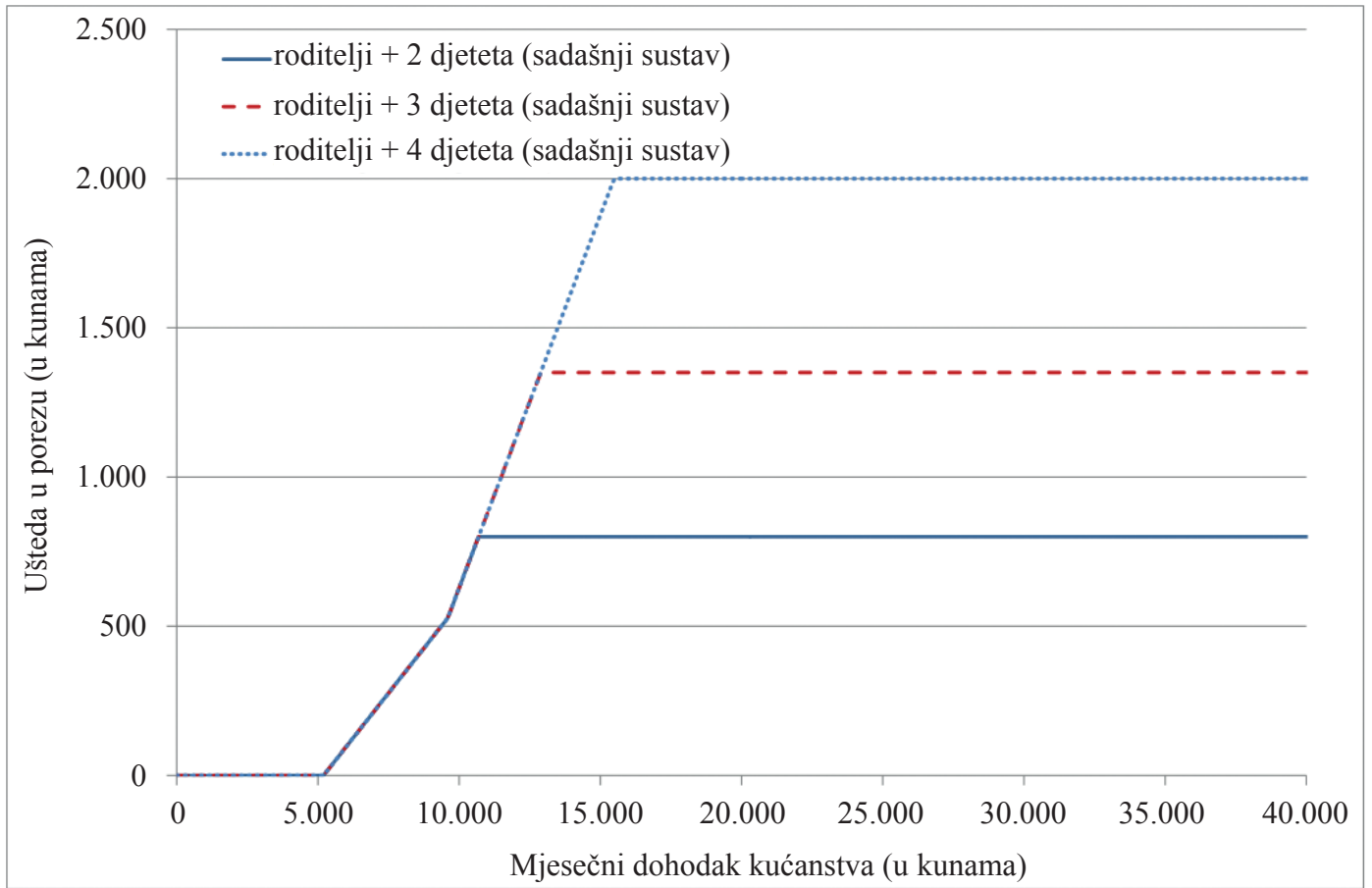
Primjer 1. Obitelj s dva supružnika koji rade i troje djece, dohodak obitelji je 12.000,00 kuna Pretpostavljamo da svaki supružnik ostvaruje dohodak od 6.000,00 kuna. S obzirom da imaju tri uzdržavana djeteta, ukupno »umanjeње poreza« na koje imaju pravo u predloženom sustavu je 1.350,00 kuna. Budući da imaju jednake dohotke, trebali bi iskoristiti mogućnost podjele umanjeња poreza tako da svaki supružnik ostvari polovicu od 1.350,00 kuna, odnosno 675,00 kuna.				
Supružnik 1. Dohodak = 6.000,00 kuna				
Korak	Sadašnji sustav		Predloženi sustav	
1.	Dohodak	6.000,00	Dohodak	6.000,00
	– osnovni osobni odbitak	–2.600,00	– osnovni osobni odbitak	–2.600,00
	– odbitak za uzdržavane članove	–2.860,00		
	= Osnovica	= 540,00	= Osnovica	= 3.400,00
2.	12 % * 540,00 kuna		12 % * 2.200,00 + 25 % * 1.200,00	
3.	iznos poreza = 65,00 kuna		međufazni iznos poreza	= 564,00
4.			– umanjeње poreza za uzdržavane članove	–675,00 (= – 111,00 kuna)
			iznos poreza =	= 0,00 kuna
Istovjetan izračun vrijedi i za 2. supružnika. Dakle, u sadašnjem sustavu svaki supružnik plaća po 65,00 kuna poreza, što ukupno iznosi 130,00 kuna za obitelj. U predloženom novom sustavu svaki supružnik plaća 0,00 kuna.				

Primjer 2. Obitelj s dva supružnika koji rade i troje djece, dohodak obitelji je 36.000,00 kuna. Pretpostavljamo da svaki supružnik ostvaruje dohodak od 18.000,00 kuna. S obzirom da imaju tri uzdržavana djeteta, ukupno »umanjenje poreza« na koje imaju pravo u predloženom sustavu je 1.350,00 kuna. Budući da imaju jednake dohotke, trebali bi iskoristiti mogućnost podjele umanjenja poreza tako da svaki supružnik ostvari polovicu od 1.350,00 kuna, odnosno 675,00 kuna.

Supružnik 1. Dohodak = 18.000,00 kuna				
Korak	Sadašnji sustav		Predloženi sustav	
1.	Dohodak	18.000,00	Dohodak	18.000,00
	– osnovni osobni odbitak	–2.600,00	– osnovni osobni odbitak	–2.600,00
	– odbitak za uzdržavane članove	–2.860,00		
	= Osnovica	= 12.540,00	= Osnovica	= 15.400,00
2.	12 % * 2.200,00 + 25 % * 10.340,00 kuna		12 % * 2.200,00 + 25 % * 11.100,00 + 40 % * 2.200,00	
3.	iznos poreza =2.849,00 kuna		među fazni iznos poreza	= 3.894,00
4.			– umanjenje poreza za uzdržavane članove	– 675,00
			iznos poreza =	= 3.219,00 kuna

Istovjetan izračun vrijedi i za 2. supružnika. Dakle, u sadašnjem sustavu svaki supružnik plaća po 2.849,00 kuna poreza, što ukupno iznosi 5.698,00 kuna za obitelj. U predloženom novom sustavu svaki supružnik plaća 3.219,00 kuna, što iznosi 6.438,00 kuna za obitelj. Porez ove obitelji se povećao za 740,00 kuna. Drugim riječima, »ušteda« zahvaljujući olakšici za djecu se smanjila za 740,00 kuna, s 2.090,00 kuna (vidjeti tablicu 6.2.1.) na 1.350,00 kuna.

Slika 6.2.4. »Ušteda« od smanjenog poreza na dohodak za tri tipa obitelji, predloženi sustav



Slika 6.2.4. prikazuje uštede u obliku manje plaćenog poreza zahvaljujući postojanju umanjenja poreza za uzdržavane članove. Crte na slici 6.2.4. potrebno je usporediti s onima u slici 6.2.1. Glavna razlika između sadašnjeg i predloženog sustava je u tome da je »ušteda« u smanjenom porezu u predloženom sustavu ograničena: (a) za obitelj s dva djeteta na 800,00 kuna, (b) za obitelj s tri djeteta na 1.350,00 kuna, i (c) za obitelj s četiri djeteta na 2.000,00 kuna. Dakle, sve obitelji iznad određenih pragova dobivaju jednak iznos »uštede«.

Sustav doplatka za djecu

Iznos doplatka za djecu ovisi o dohotku kućanstva. Formula za izračun naknade vezana je uz veličinu »pro-računske osnovice« (PO). Prvo se izračunava neto dohodak po članu kućanstva, a zatim se kućanstvo svrstava u jedan od četiri dohodovna razreda. Pri tome, 1., 2. i 3. razred primaju doplatu za djecu, a četvrti razred nazivamo »izlazni« jer kućanstva u njemu ne primaju naknadu.

Granice razreda izražene su u postocima PO i prikazane su u tablici 6.2.4. Svakom razredu pridružen je koeficijent, koji pada s prelaskom u više razrede.

Tablica 6.2.4. Razredi u doplatku za djecu, sadašnji sustav

Razred	Granice razreda	Koeficijent
1.	0 do 16,33 % PO	9,00 %
2.	16,33 % PO do 33,66 % PO	7,50 %
3.	33,66 % PO do 50,00 % PO	6,00 %
izlazni	iznad 50,00 % PO	0

Bitan element doplatka za djecu je i tzv. pronatalitetni dodatak, koji dobivaju kućanstva koja pripadaju 1., 2. ili 3. razredu i ako je broj djece veći od dva. Ako je broj djece jednak 3, kućanstvo ostvaruje pravo na »pronatalitetni dodatak za 3. dijete« (PD3) u iznosu od 500,00 kuna. Ako je broj djece jednak 4 ili više, kućanstvo još ostvaruje i »pronatalitetni dodatak za četvrto dijete« (PD4), također u iznosu od 500,00 kuna.

Konačno, doplatu za djecu izračunava se kao umnožak koeficijenta iz tablice 5 i broja djece u kućanstvu. Tom iznosu dodaju se iznosi pronatalitetnih dodataka za treće i četvrto dijete, ako kućanstvo na njih ostvaruje pravo.

Dakle, ako je dohodak po članu kućanstva manji od 16,33 % PO (543,00 kune), kućanstvo se nalazi u 1. razredu i za svako dijete dobiva 299,00 kuna. Primjerice, ako je broj djece jednak 3, doplatu će iznositi ($3 \cdot 299,00 + 500,00$) kuna, odnosno 1.398,00 kuna. Ako obitelj s tri djeteta i dva odrasla člana ima dohodak od 8.314,00 kuna, dohodak po članu kućanstva iznositi će 1.662,80 kuna, što je za 20 lipa manje od 50,00 % PO. Stoga obitelj ulazi u 3. razred i dobiva 1.099,00 kuna doplatu. Međutim, ako je dohodak obitelji 8.315,00 kuna, dohodak po članu kućanstva je veći od 50,00 % PO i obitelj nema pravo na doplatu. Ovaj problem naglog »nestanka« doplatu za djecu već je razmatran ranije.

Kako bi se ublažio spomenuti nagli pad u iznosu doplatu za djecu predlaže se uvođenje dodatnog dohodovnog razreda. Taj četvrti razred obuhvaćao bi kućanstva čiji je dohodak po članu kućanstva jednak između 50,00 % PO do 66,00 % PO, a koeficijent bi iznosio 3,00 % PO. Nove granice razreda i koeficijenti prikazani su u tablici 6.2.5.

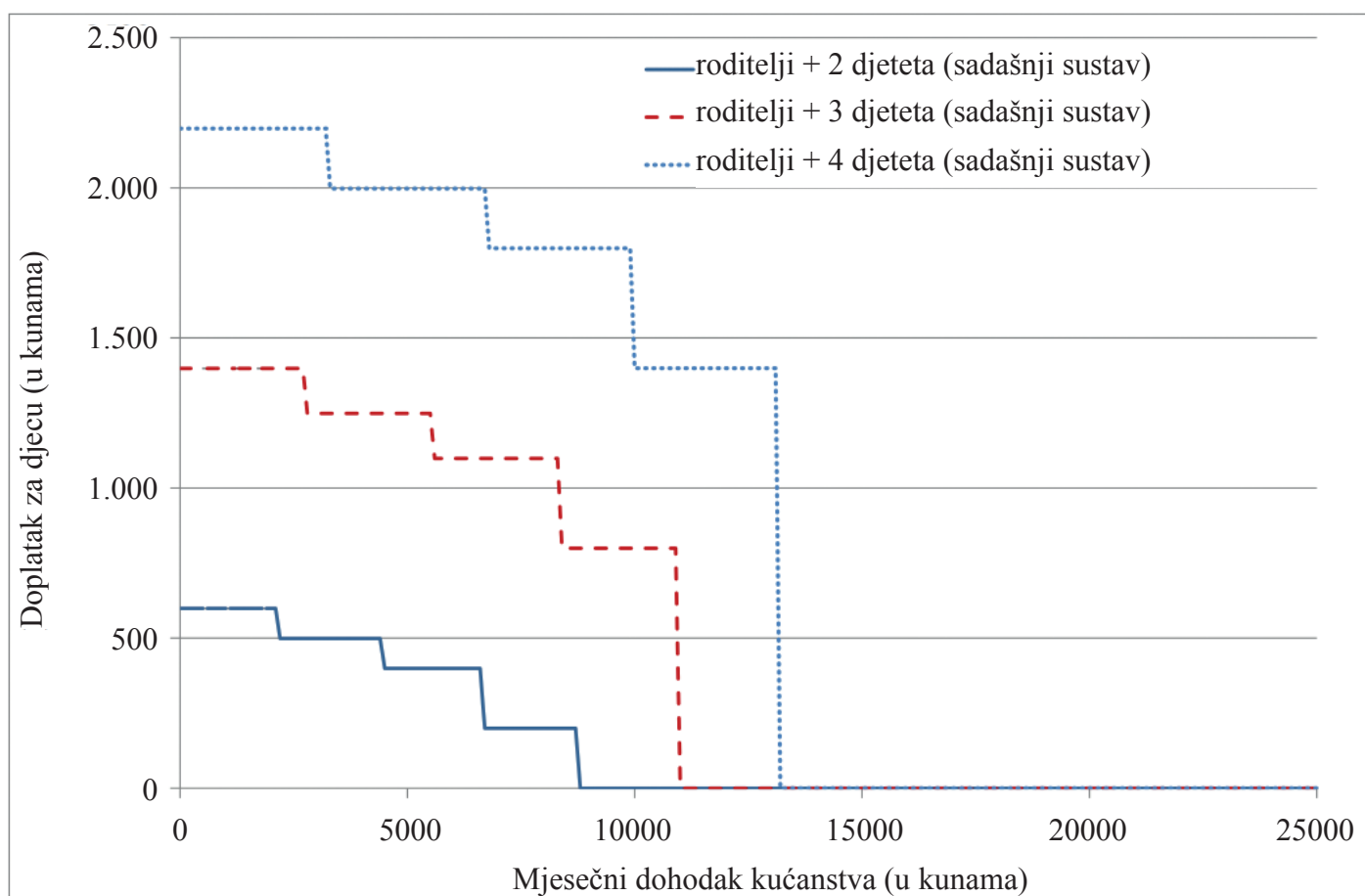
Tablica 6.2.5. Razredi u doplatku za djecu, predloženi sustav

Razred	Granice razreda	Koeficijent
1.	0 do 16,33 % PO	9,00 %
2.	16,33 % PO do 33,66 % PO	7,50 %
3.	33,66 % PO do 50,00 % PO	6,00 %
4.	50,00 % PO do 66,00 % PO	3,00 %
izlazni	iznad 66,00 % PO	0

»Pronatalitetni dodatak« je ovime dostupan i kućanstvima čiji je dohodak po članu kućanstva između 50 % PO i 66 % PO.

Novi raspored doplatka za djecu prikazan je na slici 6.2.5. Nagli padovi zbog nestanka doplatka za djecu (na prelasku u »izlazni razred«) i dalje postoje, ali su oni sada ublaženi.

Slika 6.2.5. Doplatak za djecu za tri tipa obitelji, predloženi sustav



6.2.3. Učinak promjena u sustavima olakšica za djecu i doplatka za djecu

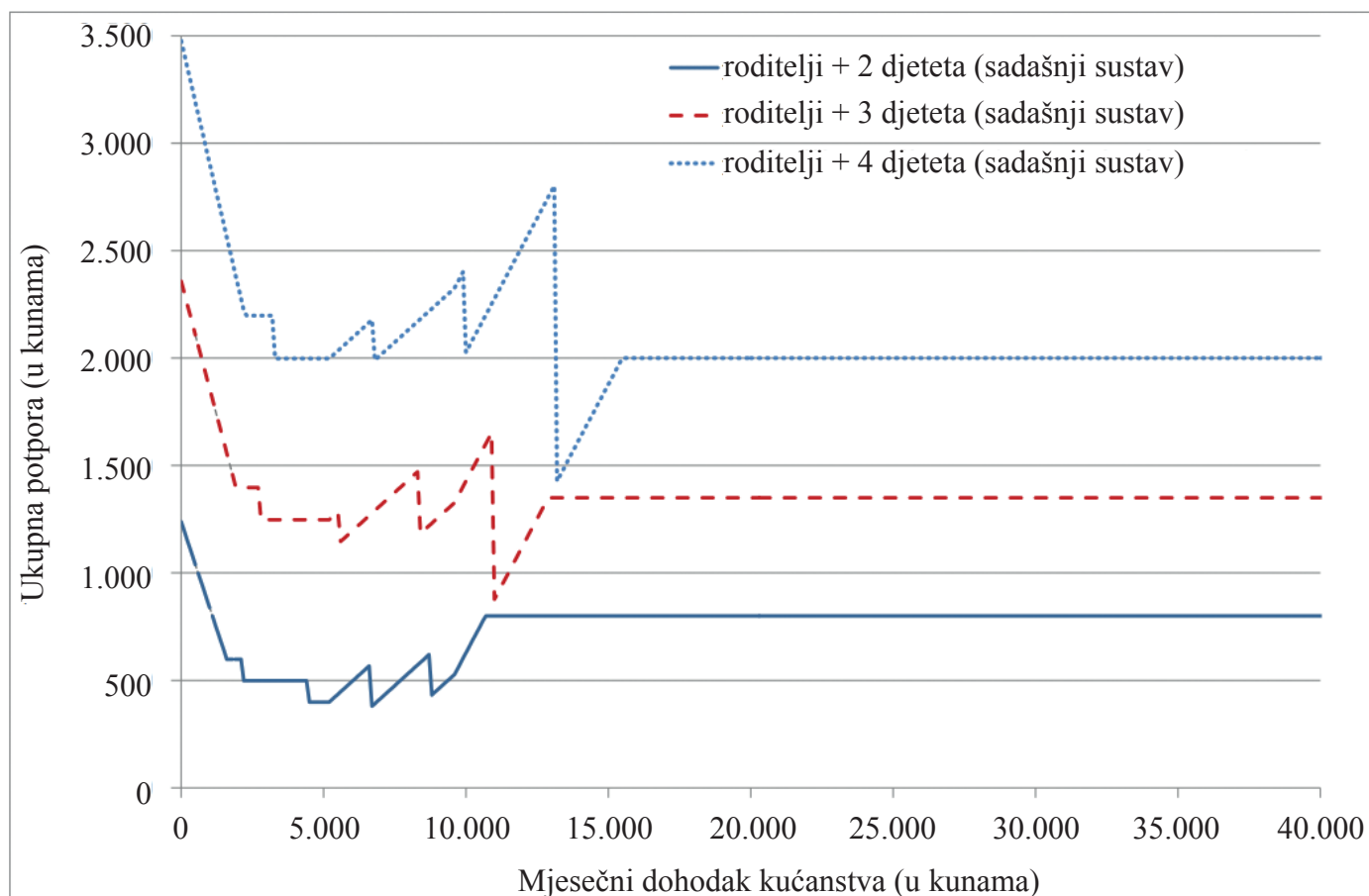
Hipotetičke obitelji

Cilj predloženih promjena je ujednačiti iznos »ukupne potpore za djecu« za obitelji koje ostvaruju različite razine dohotka (osim siromašnih obitelji, kojima je potrebna veća potpora). Vidjeli smo kako u sadašnjem sustavu obitelji s djecom u određenim dohodovnim intervalima primaju nedovoljnu potporu za djecu. S druge strane, obitelji s visokim dohocima primaju značajne iznose »ukupne potpore«, koji čak nadmašuju iznos potpore za siromašne obitelji. To je ilustrirano slikom 6.2.1. Slika 6.2.6. prikazuje »ukupnu potporu za djecu« u predloženom sustavu.

Kao prvo, za obitelji s dohotkom od oko 5.000,00 kuna nema promjena u iznosu »ukupne potpore«. Značajne promjene nastaju za obitelji s dohotkom većim od oko 32.000,00 kuna, a posljedica su uvođenja »umanjenja poreza«, čiji su iznosi niži od »uštete« koja u sadašnjem sustavu proizlazi iz odbitaka za djecu. Druga važna promjena odnosi se na obitelji s dohotkom po članu između 1.700,00 i 2.000,00 kuna; te obitelji u sadašnjem sustavu primaju značajno nižu »ukupnu potporu« od ostalih kućanstava. Predloženi sustav, prije svega zahvaljujući uvođenju dodatnog dohodovnog razreda u doplatku za djecu, uklanja taj problem.

U sustavu doplatka za djecu još uvijek postoje određene nagle promjene u iznosu naknade, ali su one ublažene. Za daljnje ublažavanje te pojave potrebna je temeljitija promjena u formuli za izračun doplatka za djecu.

Slika 6.2.6. Ukupna potpora za djecu za tri tipa obitelji, predloženi sustav



Stvarni agregatni podaci - doplatak za djecu

Procjena učinka promjena u sustavu doplatka za djecu napravljena je uz korištenje podataka iz baze EU-SILC za Hrvatsku 2012. Ti podaci prikazuju dohotke hrvatskih kućanstava u 2011., a zasnivaju se na Anketi o dohotku stanovništva koju provodi DZS.

Tablica 6.2.6. prikazuje broj kućanstava po razredima oblikovanim prema dohotku po članu kućanstva. Kućanstva se također dijele prema broju djece, pri čemu su djeca definirana kao što ih definira Zakon o doplatku za djecu. Primjerice, postoji 38.707 kućanstava s dohotkom po članu kućanstva između 1.663,00 i 2.195,00 kuna i jednim djetetom. Iz tablice 8.2.6. može se zbrojiti da je ukupno 228.339 kućanstava koja imaju jedno ili više djece, a dohodak po članu kućanstva im je niži od 1.663,00 kune. Upravo ta kućanstva imaju pravo na doplatak za djecu prema sadašnjim pravilima. U tablici 6.2.7. možemo vidjeti da u tim kućanstvima ima 467.004 djeteta.

U dohodovnom razredu od 1.663,00 do 2.195,00 nalazi se 82.032 kućanstva, s 133.966 djece. Dakle, ako se proširi dohodovni cenzus, doplatkom za djecu bilo bi obuhvaćeno 36 % više kućanstava i 29 % više djece.

Tablica 6.2.8. prikazuje simulirane iznose doplatka za djecu, i to za „osnovni iznos“, koji ne uključuje »pronatalitetni dodatak«. Tablica 6.2.9. prikazuje simulirane iznose »pronatalitetnog dodatka«, a tablica 6.2.10. prikazuje ukupne iznose, zbrajajući iznose iz tablica 6.2.8. i 6.2.9.

U tablici 6.2.10. vidimo da je ukupni simulirani iznos prema sadašnjem sustavu jednak 1.831 milijuna kuna. **Ako bi se proširio cenzus na 2.195,00 kuna mjesečnog dohotka po članu kućanstva, ukupni iznos doplatka povećao bi se na 2.042 milijuna kuna, odnosno za 12 %.**

U ove simulacije nisu uključeni dodaci za djecu s oštećenjem zdravlja i za djecu bez jednog ili oba roditelja. Također nisu obuhvaćena djeca HBDR.

U 2011. bilo je prosječno 208.246 kućanstava koja su koristila doplatak za djecu, a u njima je živjelo 391.836 djece. Znači da su brojevi kućanstava i djece procijenjeni na temelju anketnih podataka za 10 %, odnosno za 19 % veći od stvarnih brojeva. To se, između ostalog, može objasniti činjenicom da nisu sva kućanstva ostvarila svoje pravo na doplatak za djecu.

Tablica 6.2.6. Broj kućanstava po dohodovnim razredima

Broj djece u kućanstvu							
Dohodak po č.k.	0	1	2	3	4	>4	Ukupno
<543	56.678	13.412	17.864	11.948	2.812	1.709	104.424
543 do 1.120	96.894	25.455	29.962	18.607	4.779	1.520	177.217
1.120 do 1.663	130.738	36.214	40.791	18.451	4.575	240	231.008
1.663 do 2.195	182.558	38.707	35.316	7.589	236	183	264.590
>2.195	587.602	95.673	50.495	6.698	889	0	741.357
Ukupno	1.054.470	209.462	174.428	63.294	13.290	3.652	1.518.597

Tablica 6.2.7. Broj djece po dohodovnim razredima

Broj djece u kućanstvu							
Dohodak po č.k.	0	1	2	3	4	>4	Ukupno
<543	0	13.412	35.729	35.845	11.248	10.206	106.439
543 do 1.120	0	25.455	59.924	55.822	19.116	7.601	167.917
1.120 do 1.663	0	36.214	81.581	55.352	18.299	1.201	192.648
1.663 do 2.195	0	38.707	70.633	22.768	943	914	133.966
>2.195	0	95.673	100.990	20.095	3.556	0	220.314
Ukupno	0	209.462	348.856	189.882	53.161	19.923	821.284

Tablica 6.2.8. Simulirani izdaci doplatka za djecu po dohodovnim razredima – »osnovni iznos« (u mil. kuna)

Broj djece u kućanstvu						
Dohodak po č.k.	1	2	3	4	>4	Ukupno
<543	48	129	129	40	37	383
543 do 1.120	76	180	167	57	23	504
1.120 do 1.663	87	196	133	44	3	462
Ukupno (do 1.663)	212	504	429	142	62	1.349
1.663 do 2.195	46	85	27	1	1	161
Ukupno (do 2.195)	258	589	457	143	64	1.510

Tablica 6.2.9. Simulirani izdaci doplatka za djecu po dohodovnim razredima – »pronatalitetni dodatak« (u mil. kuna)

Broj djece u kućanstvu						
Dohodak po č.k.	1	2	3	4	>4	Ukupno
<543			72	34	21	126
543 do 1.120			112	57	18	187
1.120 do 1.663			111	55	3	168
Ukupno (do 1.663)			294	146	42	482
1.663 do 2.195			46	3	2	51
Ukupno (do 2.195)			340	149	44	532

Tablica 6.2.10. Simulirani izdaci doplatka za djecu po dohodovnim razredima – ukupno (u mil. kuna)

Broj djece u kućanstvu						
Dohodak po č.k.	1	2	3	4	>4	Ukupno
<543	48	129	201	74	57	509
543 do 1.120	76	180	279	115	41	691
1.120 do 1.663	87	196	244	99	6	631
Ukupno (do 1.663)	212	504	723	288	104	1.831
1.663 do 2.195	46	85	73	4	3	211
Ukupno (do 2.195)	258	589	796	292	107	2.042

Stvarni agregatni podaci – porez na dohodak

Za procjenu učinka promjena u porezu na dohodak na proračunske prihode korišteni su baza podataka i model izrađeni za potrebe istraživanja »Dubinska analiza poreznih rashoda«. Podaci dolaze od Porezne uprave, a čini ih uzorak od 10 % obveznika poreza na dohodak u 2013. Modelom su podaci prilagođeni da odražavaju stanje u 2015. (»sadašnji sustav«).

Tablica 6.2.11. pokazuje godišnji porez (bez prireza) koji bi trebao biti uplaćen prema sadašnjim pravilima. Primjerice, obveznici čiji je godišnji dohodak iznosi između 120 i 180 tisuća kuna uplatit će 1.596 milijuna kuna poreza. Ukupan porez u 2015. iznosi 8.409 milijuna kuna. »Ušteda« koju obveznici ostvaruju zahvaljujući svim odbicima za uzdržavane članove i za invaliditet iznosi ukupno 2.362 milijuna kuna ¹⁶.

¹⁶ Ukupna »ušteda« predstavlja iznos za koji bi se povećao porezni prihod kada bi se hipotetički svi spomenuti odbici istovremeno ukinuli.

U predloženom sustavu »ušteta« je veća za 105 milijuna kuna, a za toliko su manji porezni prihodi.

Tablica 6.2.12. prikazuje broj obveznika po dohodovnim razredima i broju uzdržavanih članova (misli se na ukupan broj uzdržavane djece i odraslih članova). Na primjer, 6,7 tisuća obveznika ima 3 uzdržavana člana i godišnji dohodak između 96 i 120 tisuća kuna.

Tablica 6.2.13. prikazuje prosječni iznos mjesečne »uštete« po obvezniku korisniku olakšica za uzdržavane članove, u sadašnjem sustavu. Kao što smo mogli očekivati, iznos »uštete« raste s dohotkom i brojem uzdržavanih članova. Tako obveznici s 5 uzdržavanih članova i godišnjim dohotkom većim od 240 tisuća kuna mjesečno uštete 4.611,00 kuna u prosjeku.

Tablica 6.2.14. govori da će »ušteta« za tu podskupinu u predloženom sustavu pasti na 2.677,00 kuna, odnosno za 1.933,00 kune, kako precizira tablica 6.2.15.

Tablica 6.2.11. Plaćeni porez i »uštete« zbog olakšica za uzdržavane članove u sadašnjem i predloženom sustavu po dohodovnim razredima u milijunima kuna

Godišnji dohodak (u tis. kuna)	Sadašnji sustav		Predloženi sustav	
	Godišnji porez	»Ušteta« zbog olakšica	Godišnji porez	»Ušteta« zbog olakšica
0-12	0	0	0	0
12-24	0	0	0	0
24-36	16	7	16	7
36-48	165	92	164	93
48-60	336	180	308	208
60-72	514	273	461	326
72-96	1.465	736	1.390	811
96-120	1.103	401	1.079	425
120-180	1.596	353	1.584	365
180-240	900	149	926	123
>240	2.315	170	2.377	109
Ukupno:	8.409	2.362	8.304	2.467

Tablica 6.2.12. Broj obveznika po dohodovnim razredima i broju uzdržavanih članova (u tisućama)

Godišnji dohodak (u tis. kuna)	Broj uzdržavanih članova						
	0	1	2	3	4	5	>5
0-12	396,9	16,1	8,3	2,8	0,7	0,1	0,0
12-24	450,1	21,9	7,6	2,3	0,5	0,1	0,1
24-36	475,4	56,8	19,9	5,6	1,3	0,2	0,0
36-48	295,4	55,7	28,5	6,8	1,5	0,2	0,1
48-60	161,5	42,9	27,6	7,6	1,3	0,1	0,1
60-72	107,5	35,2	23,1	8,7	1,5	0,2	0,1
72-96	134,5	51,5	43,6	15,3	3,8	0,3	0,1
96-120	51,5	22,2	18,8	6,7	2,0	0,2	0,1
120-180	40,4	17,8	15,6	5,2	1,9	0,1	0,1
180-240	11,4	5,4	5,6	1,7	0,7	0,1	0,1
>240	10,9	4,7	4,7	1,6	0,6	0,1	0,0
Ukupno:	2.135,5	330,1	203,2	64,2	15,7	1,8	0,7

Tablica 6.2.13. Prosječna mjesečna »ušteta« zbog olakšica za uzdržavane članove u sadašnjem sustavu (u kunama)

Broj uzdržavanih članova							
Godišnji dohodak (u tis. kuna)	0	1	2	3	4	5	>5
0-12	0	0	0	0	0	0	0
12-24	0	0	0	0	0	0	0
24-36	0	6	8	6	6	4	10
36-48	1	74	89	81	72	74	50
48-60	7	147	206	204	200	209	198
60-72	12	236	392	395	390	371	432
72-96	17	339	626	728	727	705	677
96-120	19	353	776	1.103	1.170	1.227	1.240
120-180	11	345	788	1.316	1.742	2.057	1.898
180-240	10	460	983	1.538	2.163	2.842	3.282
>240	10	540	1.247	2.099	3.077	4.611	5.264
Ukupno:	3	168	408	573	800	849	1.022

Tablica 6.2.14. Prosječna mjesečna »ušteta« zbog olakšica za uzdržavane članove u predloženom sustavu (u kunama)

Broj uzdržavanih članova							
Godišnji dohodak (u tis. kuna)	0	1	2	3	4	5	>5
0-12	0	0	0	0	0	0	0
12-24	0	0	0	0	0	0	0
24-36	0	6	8	6	6	4	10
36-48	1	74	89	81	72	74	50
48-60	10	191	206	204	200	209	198
60-72	22	325	400	395	390	371	432
72-96	24	376	704	737	727	705	677
96-120	24	382	811	1.161	1.182	1.229	1.240
120-180	14	372	816	1.305	1.739	2.068	1.898
180-240	9	365	807	1.295	1.842	2.360	3.023
>240	8	365	803	1.299	1.867	2.677	3.313
Ukupno:	4	189	416	555	743	729	890

Tablica 6.2.15. Prosječna mjesečna »ušteta« zbog olakšica za uzdržavane članove – razlika između predloženog i sadašnjeg sustava (u kunama)

Broj uzdržavanih članova							
Godišnji dohodak (u tis. kuna)	0	1	2	3	4	5	>5
0-12	0	0	0	0	0	0	0
12-24	0	0	0	0	0	0	0
24-36	0	6	8	6	6	4	10
36-48	1	74	89	81	72	74	50
48-60	10	191	206	204	200	209	198
60-72	22	325	400	395	390	371	432
72-96	24	376	704	737	727	705	677
96-120	24	382	811	1.161	1.182	1.229	1.240
120-180	14	372	816	1.305	1.739	2.068	1.898
180-240	9	365	807	1.295	1.842	2.360	3.023
>240	8	365	803	1.299	1.867	2.677	3.313
Ukupno:	4	189	416	555	743	729	890

7. ULOGA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U PROGRAMIMA SOCIJALNE ZAŠTITE

Osim pružanja naknada, usluga i subvencija direktno građanima, javne vlasti ciljeve u području socijalne zaštite ostvaruju i putem sufinanciranja programa organizacija civilnog društva¹⁷. Smatra se da takav način pružanja usluga građanima u potrebi ima nekoliko prednosti. Prvenstveno, udruge građana bliže su građanima od državnih tijela, fleksibilnije su i prilagodljivije te stoga mogu brže uočiti potrebe građana i adekvatnije odgovoriti na njih. Kako je prepoznato u Programu suradnje Vlade Republike Hrvatske i suradnje nevladinog, neprofitnog sektora Republike Hrvatske, nevladine organizacije mogu rasteretiti državu u nekim područjima i smanjiti njezine troškove.

Spomenuti Program donesen je 2000. godine i u njemu su predviđeni oblici suradnje Vlade i jedinica lokalne samouprave s nevladinim organizacijama. Cilj suradnje je postići učinkovito nadopunjavanje javnog i nevladinog sektora u podmiranju potreba građana. Programom je propisano da su obveze Vlade utvrđivati, na temelju konzultacija sa Sektorom, područja, programe i usluge koje je moguće djelomično prenijeti na udruge te prilikom donošenja proračuna određivati sredstva za njihovo sufinanciranje. Posebno se navode organizacije osoba s invaliditetom i one koje skrbe o starim, kronično bolesnim i socijalno ugroženim osobama za koje se Vlada obvezuje definirati modele financiranja. Također, u pogledu savjetovanja i razvoja, naglašena je važnost uzimanja u obzir potreba udruga koje predstavljaju žene, manjinske grupe, osobe s invaliditetom i društveno isključene osobe.

Od 2013. godine Vlada Republike Hrvatske svake godine donosi Godišnji plan natječaja, javnih poziva i drugih programa financiranja projekata i programa organizacija civilnog društva iz državnog proračuna (od 2014. godine i iz fondova Europske unije) na temelju sektorskih analiza u kojima tijela državne uprave identificiraju potrebe u svojim resorima. Tako Godišnji plan iz 2013. godine sadrži ukupno 120 natječaja za koje su onda 22 državna tijela, prema svojoj nadležnosti, raspisala natječaje. Natječaji su iz područja socijalnih usluga, obrazovanja i sporta, kulture, zdravlja, nacionalnih manjina, stradalnika rata, razvoja civilnog društva, poljoprivrede i dr., i ukupno je za programe predviđeno oko 603 milijuna kuna. Ukupna vrijednost natječaja iz područja socijalne zaštite je oko 124 milijuna kuna. U 2014. godini Godišnji plan je sadržavao 95 natječaja s ukupnim iznosom od 818 milijuna kuna, od čega je za programe u području socijalne zaštite bilo predviđeno 320 milijuna kuna (od tog iznosa 220 milijuna kuna bilo je predviđeno iz EU fondova)¹⁸. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave također, svaka za sebe, raspisuju javne natječaje za dodjelu financijskih sredstava za programe/projekte u različitim područjima i djelatnostima. Vlada i JLP(R)S glavni su financijeri organizacija civilnog društva. Prema istraživanju Bežovana i Zrinščaka iz 2007. godine, 32 % OCD-a se financira od Vlade i JLP(R)S-a, njih 22 % od stranih donatora, 20 % od članarina, 9 % zarađuje sredstva od naplata usluga, 7 % prima donacije pojedinaca, a 6 % od domaćih poduzeća¹⁹.

Struktura djelatnosti organizacija civilnog društva je važna jer može dati uvid u stanje razvijenosti neprofitnog sektora u nekoj zemlji. Tako u SAD-u i zapadnoeuropskim zemljama organizacije u djelatnostima istraživanja i obrazovanja, zdravstva i socijalnih usluga zauzimaju 80 % neprofitnog sektora, dok u tranzicijskim zemljama taj udio iznosi oko 40 %. S druge strane, u tranzicijskim zemljama prevladavaju udruge za kulturu i rekreaciju te sportske organizacije, što su djelatnosti čiji se udio smanjuje paralelno s razvijanjem snage neprofitnog sektora (Toepler i Salamon, 2003.). U Hrvatskoj je razvoj neprofitnog sektora prošao put od postojanja isključivo udruga koje su se bavile pružanjem pomoći žrtvama rata početkom 1990-ih (Bežovan, 1995.), preko kraja 1990-ih i početka 2000-ih godina kada je najviše udruga bilo u području sporta i rekreacije, a udruge u području socijalne skrbi bile su zastupljene s udjelom od 20 % (Bežovan, 2003.), da bi se sredinom 2000-ih povećao broj organizacija u socijalnom području, prvenstveno putem samoorganizacije pojedinih marginaliziranih grupa (Bežovan i Zrinščak, 2007.).

¹⁷ Zakonom o udrugama (NN, 74/2014) propisano je da se programi i projekti od interesa za opće dobro u Republici Hrvatskoj koje provode udruge mogu se financirati iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fondova Europske unije i drugih javnih izvora. Nadležna tijela koja odobravaju sredstva provode i nadzor nad upravljanjem financijskim sredstvima. Programi i projekti se ugovaraju i financiraju na temelju javnog natječaja ili na temelju posebnog propisa o financiranju javnih potreba, na temelju kriterija i postupaka koje je uredila Vlada RH.

U ovom poglavlju prikazani su rezultati istraživanja koji se odnose na programe i projekte OCD-a u socijalnom području, sufinancirane od strane tijela državne uprave i JLP(R)S. Nakon općenitog prikaza brojnosti programa i ukupnih izdataka, dan je prikaz zastupljenosti programa i razine sufinanciranja programa usmjerenih prema pojedinim skupinama korisnika te odrednice sufinanciranja programa za pojedine skupine na različitim razinama vlasti, geografskim područjima i u JLP(R)S različite razine razvijenosti.

7.1. Programi i javni izdaci za projekte OCD-a u socijalnom području

Prema prikupljenim podacima od JLP(R)S i od tijela državne uprave, kroz 2013. i 2014. godinu ukupno je iz javnih sredstava bilo sufinancirano 454 programa organizacija civilnog društva u socijalnom području (tablica 7.1.1.). U 2013. godini bilo je sufinancirano 403 programa, a u 2014. njih 418; od toga je 369 programa bilo sufinancirano tijekom obje promatrane godine, a ostalih 85 tijekom samo jedne godine. Od toga, 162 programa sufinancirale su općine (sufinancirale su 146 programa u 2013. godini i 157 u 2014.), 191 gradovi (imali su 183 sufinancirana programa u 2013. i 171 u 2014. godini), 65 županije (46 u 2013. i 57 u 2014. godini), dok je Grad Zagreb imao 20 takvih programa, a središnja država njih 16 (9 u 2013. i 13 u 2014. godini).

Tablica 7.1.1. Brojnost programa i izdaci za socijalne programe organizacija civilnog društva, prema razinama vlasti

	2013.			2014.		
	Broj programa	Izdaci (kn)	%	Broj programa	Izdaci (kn)	%
Općine	146	8.303.243	4,9	157	8.058.014	4,6
Gradovi	183	19.942.094	11,7	171	19.286.359	11,0
Županije	46	5.462.424	3,2	57	7.277.207	4,1
Grad Zagreb	19	20.992.143	12,3	20	21.206.727	12,1
Središnja država	9	116.138.442	68,0	13	119.777.514	68,2
Ukupno	403	170.838.346	100,0	418	175.605.822	100,0

*Napomena: za 2014. godinu podaci se temelje na projekcijama.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Kada je riječ o izdvojenim sredstvima za sufinanciranje programa, općine, koje su sufinancirale relativno velik broj programa, i županije, koje su sufinancirale manji broj programa, izdvojile su najmanje sredstava za programe i udio njihovih troškova čini oko 5 % ukupnih izdataka svih razina vlasti za takve programe.

Prosječan iznos po sufinanciranom programu od strane županija iznosio je 86.675,00 kuna, a od strane općina 51.255,00 kuna, što je manji iznos od ostalih administrativnih jedinica. Troškovi hrvatskih gradova, kao i Grada Zagreba, čine oko 11 % ukupnih javnih izdataka za socijalne programe OCD-a, no zamjetna je razlika u iznosima po programu. Dok su oni za gradove bez Grada Zagreba iznosili 104.408,00 kuna, Grad Zagreb je po programu izdvajao 1.049.607,00 kuna. Središnja država sufinancirala je najmanji broj programa, no izdvojila je 7.258.652,63 kuna po programu te troškovi središnje države čine 68 % ukupnih promatranih izdataka.

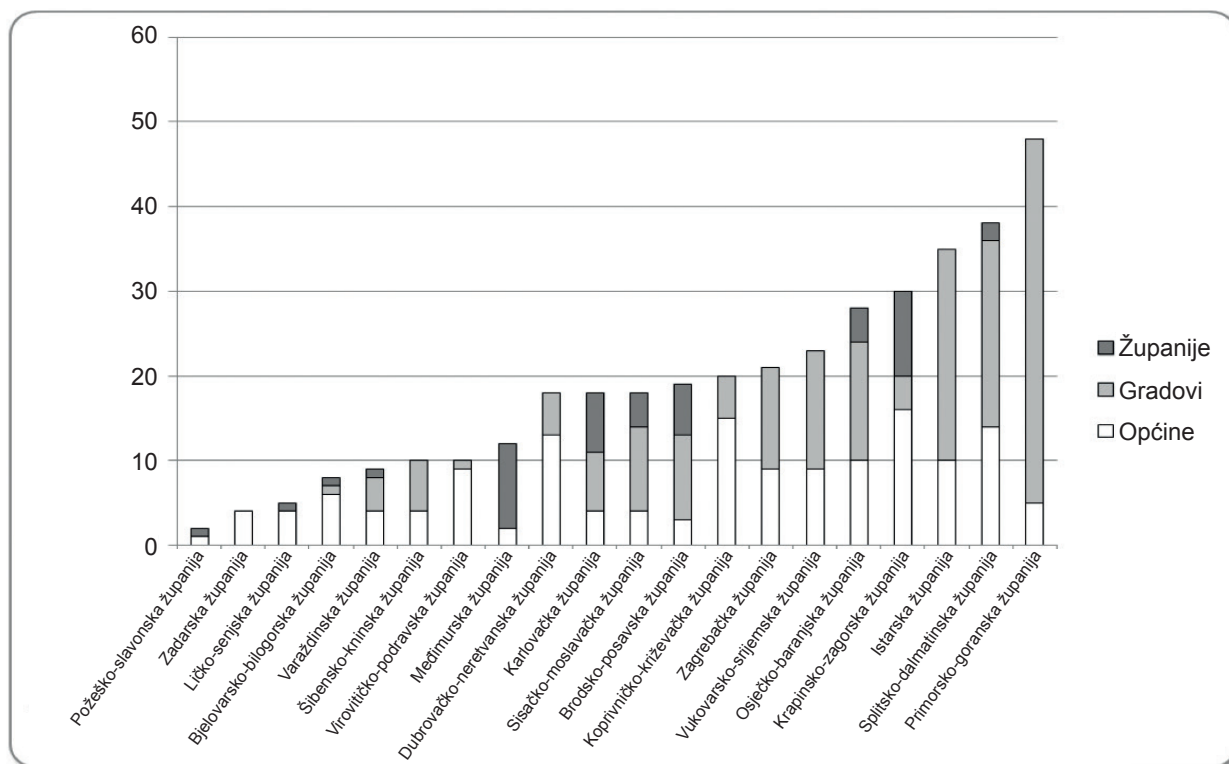
Pregled broja sufinanciranih programa u pojedinim županijama (slike 7.1.1. i 7.1.2.) ukazuje na to da se taj broj kreće od 3 u Požeško-slavonskoj do 38 u Istarskoj i 40 u Splitsko-dalmatinskoj te čak 64 u Primorsko-goranskoj županiji. U pravilu, u onim županijama koje su sufinancirale najveći broj programa, najveći broj pro-

¹⁸ Podaci Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

¹⁹ OCD u zapadnoeuropskim zemljama ostvaruju najviše, odnosno 56% prihoda od javnog sektora te 37% od vlastitih zarada i 7% od privatnih donacija. U tranzicijskim zemljama dominantan izvor financiranja su zarađeni prihodi i članarine, i oni iznose 46%. Pomoć vlade i javnog sektora je zastupljena s 33%, a privatne donacije fizičkih i pravnih osoba uključujući i fondacije s 21% (Toepler i Salamon, 2003.). S obzirom da je pomoć javnog sektora mnogo prisutnija u zapadnoeuropskim zemljama, autori naglašavaju da je to pokazatelj kako nevladine organizacije u tranzicijskim zemljama još nisu ostvarile punu suradnju i partnerstvo s javnim vlastima.

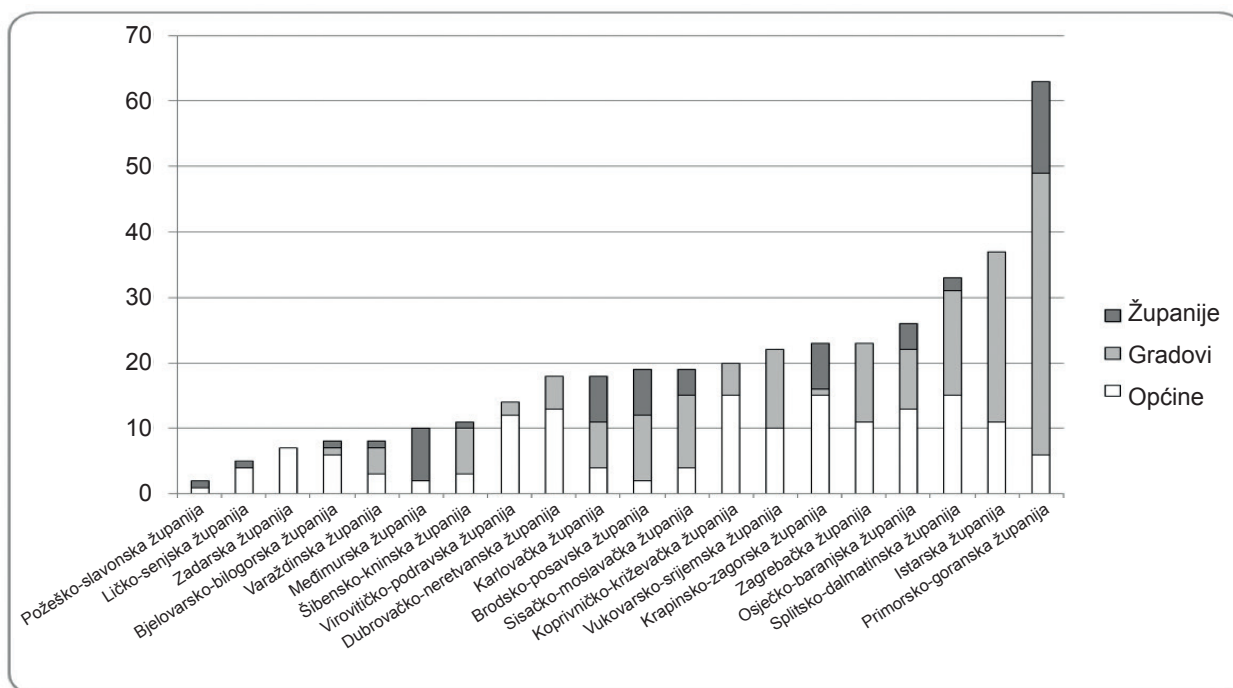
grama sufinancirali su gradovi, dok su u županijama s manjim brojem sufinanciranih programa najveću ulogu u sufinanciranju imale općine. Međimurska županija je iznimka u kojoj je najveći broj programa sufinancirala županija, dok 7 županija nisu sufinancirale ni jedan program OCD-a u socijalnom području.

Tablica 7.1.1. Brojnost programa i izdaci za socijalne programe organizacija civilnog društva, prema razinama vlasti



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

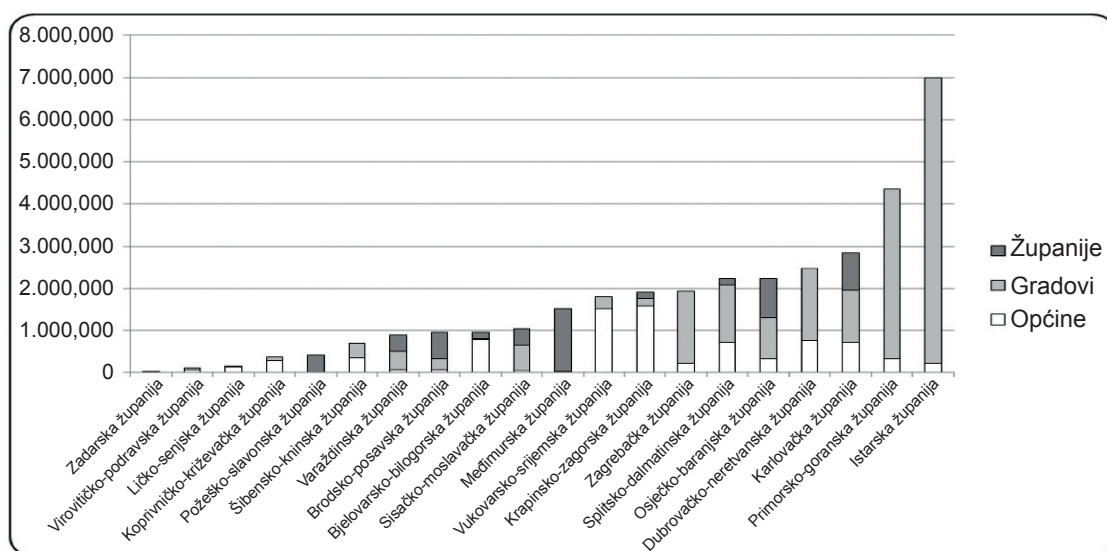
Slika 7.1.2. Broj sufinanciranih programa OCD-a u socijalnom području u pojedinim županijama, prema razinama vlasti (2014.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

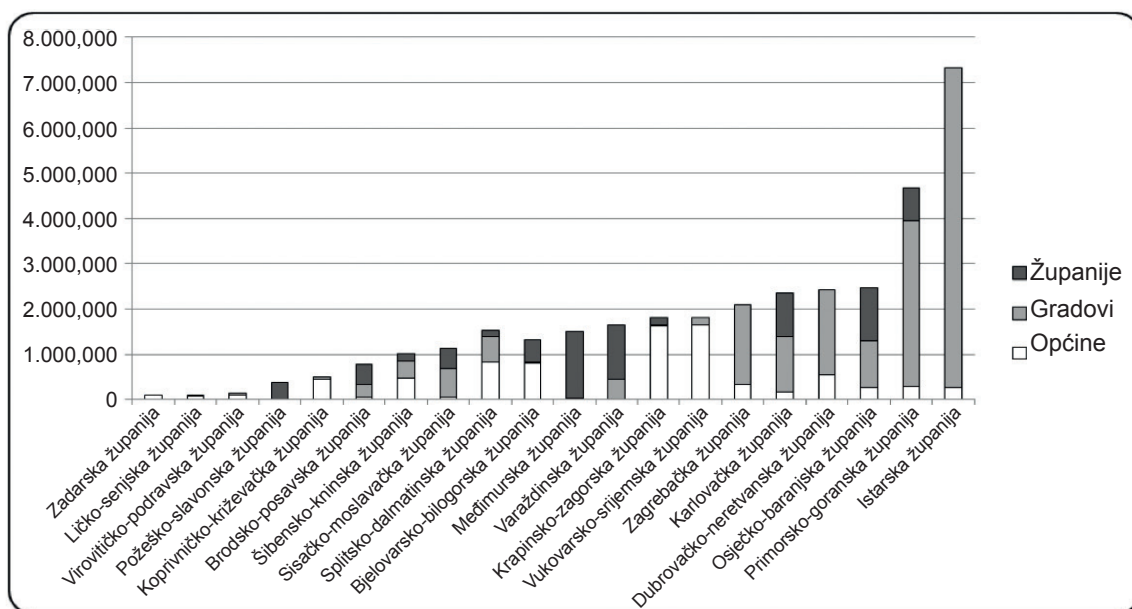
Prikaz izdvojenih sredstava za programe (slike 7.1.3. i 7.1.4.) pokazuje sličan poredak županija. Pri dnu se nalaze Zadarska i Ličko-senjska županija u kojima se za ove svrhe od strane administrativnih jedinica izdvajalo 87.000,00 odnosno 92.810,00 kuna, a pri vrhu Primorsko-goranska sa 4.682.152,00 te Istarska županija s izdvojenih 7.335.564,00 kuna. U potonjim županijama gotovo su isključivo to sredstva gradova, a u Međimurskoj i Požeško-slavonskoj županiji radi se o sredstvima same županije. U Vukovarsko-srijemskoj i Krapinskoj županiji, koje se po ukupnim sredstvima nalaze u sredini, najveći udio u ukupnim sredstvima izdvojile su općine²⁰. Usporedimo li izdvojena sredstva u 2013. godini i projekcije za 2014. godinu, vidimo da su administrativne jedinice u svim županijama u 2014. godini planirale izdvojiti malo više sredstava nego prethodne godine te je uočljivo da je u Primorsko-goranskoj županiji sama županija preuzela dio financiranja.

Slika 7.1.3. Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području u pojedinim županijama, prema razinama vlasti (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Slika 7.1.4.: Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području u pojedinim županijama, prema razinama vlasti (2014.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

²⁰ U Zadarskoj županiji sva sredstva su došla od općina, međutim, razlog tome može biti da nam gradovi u toj županiji nisu dostavili podatke za projekte OCD-a.

Razvrstamo li JLP(R)S prema indeksu razvijenosti (tablica 7.1.2.), vidimo da su najveći broj programa sufinancirale i najviše sredstava za ove svrhe izdvajale jedinice koje su u IV. skupini prema indeksu razvijenosti. Po broju programa slijede jedinice iz III. i II. skupine, potom one iz I., pa tek onda iz V. skupine, sa zamjetno manjim brojem sufinanciranih programa. Prema izdacima poredak je sličan, uz veće razlike u iznosima između IV. skupine s jedne strane i ostalih skupina s druge strane. Dok su jedinice iz IV. skupine izdvajale oko 36 milijuna kuna godišnje, taj se iznos za jedinice iz sljedeće skupine kretao na oko 7 milijuna. S obzirom da su skupine s različitim indeksom razvijenosti različite veličine²¹, korisno je provjeriti prosječne troškove po programu. I prema ovom pokazatelju jedinice iz IV. skupine izdvajaju najviše sredstava, gotovo 300 tisuća kuna po programu. No, u ovom slučaju, nakon njih slijede jedinice iz V. te iz I. skupine s oko 100 tisuća kuna po programu. Najniže izdatke po programu imale su jedinice iz II. i III. skupine koje su izdvajale između 50 i 60 tisuća kuna po programu.

Tablica 7.1.2. Sufinancirani programi i izdaci u JLP(R)S, prema indeksu razvijenosti

Razina razvijenosti	2013.			2014.		
	Broj programa	Izdaci (kn)	Izdaci po programu	Broj programa	Izdaci (kn)	Izdaci po programu
I.	63	6.510.191	103.336	62	6.047.746	97.544
II.	86	3.634.046	42.256	91	4.225.367	46.433
III.	97	5.298.562	54.624	98	5.547.693	56.609
IV.	121	35.136.942	290.388	125	34.742.611	277.941
V.	27	3.170.164	117.413	29	3.125.917	107.790
Ukupno	394	53.749.904	136.421	405	53.689.334	132.566

Napomena: JLS svrstavaju se prema indeksu razvijenosti u sljedeće skupine:

I. skupina - ako je njihov indeks razvijenosti niži od 50 % prosjeka RH;

II. skupina - ako je njihov indeks između 50-75 % prosjeka RH;

III. skupina - ako imaju indeks na razini 75-100 % prosjeka RH;

IV. skupina - ako indeks iznosi od 100-125 % hrvatskog prosjeka, te

V. skupina - ako im je indeks viši od 125 % prosjeka RH.

Za JP(R)S skupine su sljedeće:

I. skupina - ispod 75 %;

II. skupina - od 75 do 100 %;

III. skupina - između 100 i 125 % i

IV. skupina - iznad 125 % hrvatskog prosjeka.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014.-2015.).

Dakle, po ukupnim i prosječnim izdacima, IV. skupina je na vrhu. U ovoj skupini nalaze se najveći hrvatski gradovi koji imaju najveći broj programa i najrazvijenije županije i to je razlog ovakvom nalazu. Najmanje programa u V. skupini može se objasniti time što se u njoj nalazi najmanji broj jedinica. No, to su mahom najrazvijenije općine i manji gradovi na sjevernom dijelu obale u kojima, za razliku od velikih gradova iz IV. skupine, nisu izraženi socijalni problemi. Za one programe koje financiraju imaju najveće prosječne izdatke, nakon IV. skupine.

Osvrnemo li se na udio jedinica u skupini koje sufinanciraju socijalne programe OCD-a, taj udio iznosi 44 % u I. skupini, oko 33 % u IV. i V. te oko 28 % u II. i III. Ukoliko se gleda broj sufinanciranih programa po jedinici, tu se ističe IV. skupina, ponajviše zbog gradova Rijeke i Zagreba koji sufinanciraju 28 odnosno 20 programa, a nakon nje slijedi V. skupina.

Tablica 7.1.3. uspoređuje visinu sufinanciranja programa OCD-a od strane pojedinih razina vlasti prema skupinama s različitim indeksom razvijenosti. Kod općina možemo vidjeti da je 2013. godine situacija bila takva da su najviše programa i najviše ukupne indekse financiranja imale općine iz II. i III. skupine prema indeksu razvijenosti jer u tim skupinama ima najviše općina. No, prema visini prosječnih sredstava po programu, I. skupina je na vrhu, a II. i III. su na dnu. Godine 2014. najveća prosječna sredstva po programu imale su

²¹ Prema službenim podacima, u I. skupinu spada 59 jedinica, u II. njih 220, III. skupina broji 176 jedinica, IV. skupina 96, a V. skupina 26 jedinica.

općine iz IV. i iz I. skupine razvijenosti, a najmanja one uz V. skupine. Kod gradova je situacija nešto jasnija i u skladu s očekivanjima. Najmanje sredstava, ukupnih i prosječnih, izdvajali gradovi iz II. skupine razvijenosti, a najviše programa i najviša sredstva oni gradovi iz IV. skupine, što je već objašnjeno prisustvom velikih gradova s više socijalnih problema u ovoj skupini. Gradovi iz V. skupine imaju najmanji broj programa, ali su po prosječnim sredstvima odmah iza IV. skupine. Što se županija tiče, one iz I. skupine imale su najveći broj programa i najviše ukupnih sredstava, ali su županije iz II. skupine imale veće prosječne izdatke, uz vrlo mali broj programa. Godine 2013. županije iz III. i IV. skupine razvijenosti nisu financirale projekte OCD-a, dok su 2014. godine županije iz IV. skupine izdvajale najmanje sredstava. Kao i kod javnih lokalnih naknada, i ovdje je moguće da županije koje imaju ekonomski razvijene gradove imaju manju potrebu same sufinancirati programe OCD-a.

Tablica 7.1.3. Sufinanciranje programa OCD-a u socijalnom području, prema razini razvijenosti i razinama vlasti

2013.									
	Općine			Gradovi			Županije		
Indeks razvijenosti	Broj programa	Ukupna sredstva	Sredstva po programu	Broj programa	Ukupna sredstva	Sredstva po programu	Broj programa	Ukupna sredstva	Sredstva po programu
I.	20	1.997.767	99.888	-	-	-	44	5.083.924	115.544
II.	56	2.585.434	46.168	27	1.048.612	38.837	3	550.000	183.333
III.	52	2.386.351	45.891	45	2.912.211	64.716	0	0	0
IV.	13	1.020.438	78.495	89	13.124.361	147.465	0	0	0
V.	5	313.254	62.651	22	2.856.910	129.860	-	-	-
2014.									
	Općine			Gradovi			Županije		
Indeks razvijenosti	Broj programa	Ukupna sredstva	Sredstva po programu	Broj programa	Ukupna sredstva	Sredstva po programu	Broj programa	Ukupna sredstva	Sredstva po programu
I.	23	1.453.313	63.188	0	0	0	40	5.534.433	138.361
II.	60	2.845.661	47.428	27	1.379.706	51.100	4	1.507.000	376.750
III.	55	2.651.040	48.201	43	2.896.653	67.364	0	0	0
IV.	13	841.000	64.692	78	12.151.083	155.783	14	735.774	52.555
V.	6	267.000	44.500	23	2.858.917	124.301	-	-	-

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014.-2015.).

Za razliku od programa koje provode direktno država i JLP(R)S, uvid u oblike u kojima korisnici dobivaju naknade od OCD pokazuje da se u više od 90 % slučajeva radi o uslugama. Tek u 1 % programa korisnicima se pružaju naknade u naravi, što je vezano za Crveni križ, a zanemarivo mali broj predstavljaju novčane naknade ili subvencije (tablica 7.1.4.).

Tablica 7.1.4. Sufinancirani programi i izdaci OCD, prema obliku naknada

	2013.			2014.		
	Broj programa	Izdaci (kn)	%	Broj programa	Izdaci (kn)	%
Novčane naknade	3	43.200	0,03	3	65.000	0,04
U naravi	49	2.012.532	1,18	49	2.314.454	1,32
Usluge	309	159.749.514	93,51	326	159.248.683	90,69
Subvencije	8	228.735	0,13	6	424.685	0,24
Ostalo	34	8.804.365	5,15	34	13.553.000	7,72
Ukupno	403	170.838.346	100,00	418	175.605.822	100,00

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014.-2015.).

Slična je situacija i na svakoj pojedinoj razini vlasti (tablica 7.1.5.), s tim da se ipak posebno ističu Grad Zagreb i središnja država koji u sufinanciranim programima imaju preko 95 % usluga, dok se kod općina, gradova i županija taj postotak varira između 65 i 80 %. S druge strane, među programima nižih instanci 5 % sredstava odlazi na programe koji građanima pružaju pomoć u naravi (poslije ćemo vidjeti da je tu ponajviše riječ o organizaciji Crveni križ) te oko 0,5 % sredstava na subvencije, dok Grad Zagreb i središnja država ne sufinanciraju ni jedan takav program.

Tablica 7.1.5. Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području, prema obliku naknada i razinama vlasti

	Novčane naknade	Naknade u naravi	Usluge	Broj programa	Izdaci (kn)	%
2013						
Općine	28.200	468.146	6.201.204	97.210	1.508.483	8.303.243
%	0,34	5,64	74,68	1,17	18,17	100,00
Gradovi	0	1.285.274	13.868.913	101.525	4.686.382	19.942.094
%	0,00	6,45	69,55	0,51	23,50	100
Županije	0	259.112	4.225.812	30.000	947.500	5.462.424
%	0,00	4,74	77,36	0,55	17,35	100,00
Grad Zagreb	0	0	20.830.143	0	162.000	20.992.143
%	0,00	0,00	99,23	0,00	0,77	100,00
Država	15.000	0	114.623.442	0	1.500.000	116.138.442
%	0,01	0,00	98,70	0,00	1,29	100,00
2014.						
Općine	50.000	660.513	5.746.416	54.685	1.546.400	8.058.014
%	0,62	8,20	71,31	0,68	19,19	100,00
Gradovi	0	1.207.829	13.005.930	360.000	4.712.600	19.286.359
%	0,00	6,26	67,44	1,87	24,43	100,00
Županije	0	446.112	5.694.095	10.000	1.127.000	7.277.207
%	0,00	6,13	78,25	0,14	15,49	100,00
Grad Zagreb	0	0	21.039.727	0	167.000	21.206.727
%	0,00	0,00	99,21	0,00	0,79	100,00
Država	15.000	0	113.762.514	0	6.000.000	119.777.514
%	0,01	0,00	94,98	0,00	5,01	100,00

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014.-2015.).

7.2. Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području po skupinama korisnika

U daljnjoj analizi sufinanciranih programa prikazan je broj programa i izdaci prema skupinama korisnika na koje je program usmjeren (tablica 7.2.1.). Ovdje se ističe da je najveći broj sufinanciranih programa bio za starije, te osobe s invaliditetom. Tako su 2013. godine bila sufinancirana 83 programa za starije osobe (kao što ćemo kasnije vidjeti, većinom je riječ o programima pomoći i njege u kući koju pružaju udruge) za koje su javne vlasti izdvojile 58 milijuna kuna, što je iznosilo 34 % svih izdataka za socijalne programe OCD-a. Godine 2014. broj programa za starije osobe ostao je sličan, no sredstva izdvojena za programe za tu skupinu zamjetno su se smanjila te su iznosila oko 30 milijuna kuna, a udio u ukupnim troškovima smanjio se na 16 %. Drukčije rečeno, dok su administrativne jedinice 2013. godine prosječno izdvajale 698.719,00 kuna po programu za starije osobe, 2014. se taj iznos prepolovio i iznosio je 347.542,00 kune. S druge strane, kod programa za osobe s invaliditetom, situacija je ostala vrlo slična u 2014. godini (izdaci za ovu skupinu čine u obje godine nešto više od 26 % ukupnih izdataka). Nakon njih, po brojnosti programa slijedili su programi za socijalno ugrožene osobe te potom za djecu s teškoćama u razvoju. Prema izdvojenim sredstvima u 2013. godini slijedila su djeca s teškoćama u razvoju i ovisnici, a u 2014. godini učenici i studenti, socijalno ugrožene osobe te djeca s teškoćama u razvoju. Za razliku od ranijeg prikaza prema razinama upravljanja, prikaz prema korisničkim skupinama pokazuje izrazitije oscilacije u izdvojenim sredstvima tijekom dvije promatrane godine. To je naročito vidljivo kod programa namijenjenih za socijalno ugrožene osobe te učenike i studente – za koje su se povećala izdvajanja za oko 4 puta te kod programa za starije osobe i ovisnike – za koje su se značajno smanjili iznosi. S druge strane, za azilante, zaposlene i samozaposlene te neaktivne osobe nije sufinanciran ni jedan program, a za nezaposlene sufinancirana su samo 3 programa u 2013. i 1 u 2014. godini.

Tablica 7.2.1. Sufinancirani programi i izdaci prema skupinama korisnika

	2013.			2014.		
	Broj programa	Izdaci (kn)	%	Broj programa	Izdaci (kn)	%
Socijalno ugrožene osobe	49	2.488.340	1,5	51	8.030.125	4,6
Oboljeli	26	1.475.830	0,9	24	1.429.719	0,8
Invalidi rada	4	31.000	0,0	4	30.000	0,0
Osobe s invaliditetom	58	44.988.317	26,3	60	46.587.041	26,5
Djeca s teškoćama u razvoju	36	7.498.353	4,4	40	7.543.500	4,3
Starije osobe	83	57.993.732	33,9	84	29.193.574	16,6
Umirovljenici	14	426.950	0,2	12	198.030	0,1
Obitelji	11	1.395.433	0,8	9	1.375.835	0,8
Nezaposleni	3	151.429	0,1	1	73.146	0,0
Neaktivni	0	0	0,0	0	0	0,0
Učenici/studenti	18	2.842.283	1,7	26	15.481.390	8,8
HB i članovi obitelji	11	864.301	0,5	12	853.000	0,5
Zaposleni i samozaposleni	0	0	0,0	0	0	0,0
Žrtve obiteljskog nasilja	14	4.955.446	2,9	16	4.976.885	2,8
Beskućnici	6	4.657.000	2,7	8	4.583.800	2,6
Ovisnici	18	5.472.796	3,2	17	3.390.545	1,9
Azilanti	0	0	0,0	0	0	0,0
Ostale skupine*	52	35.597.136	20,8	54	51.859.232	29,5
Ukupno	403	170.838.346	100,0	418	175.605.822	100,0

*Obuhvaća i kategoriju »više skupina«.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 7.2.2. pokazuje da prosječan iznos sredstava po programu varira između 7.500,00 kuna za invalide rada, za koje je i ukupno sufinancirano tek 4 programa, i 750 tisuća kuna, koliko je prosječno po programu izdvajano za programe za osobe s invaliditetom. Od većih iznosa 2013. godine, projekti za beskućnike vrijedili su prosječno 770 tisuća kuna, a za starije osobe oko 700 tisuća kuna. Godine 2014., nakon projekata za osobe s invaliditetom, po prosječnim sredstvima ističu se projekti za učenike i studente te oni za beskućnike. Za obje je skupine izdvojeno oko 550 tisuća kuna po projektu. Od većih promjena može se opet uočiti povećanje iznosa za programe za socijalno ugrožene osobe i učenike i studente te smanjenje iznosa po programu za ovisnike.

Tablica 7.2.2. Prosječni izdaci po programu prema korisničkim skupinama

	Prosječni izdaci (po programu)		
	2013.	2014.	Promjena (%)
Invalidi rada	7.750	7.500	-3,2
Umirovljenici	39.897	53.695	34,6
Oboljeli	57.549	58.509	1,7
HB i članovi obitelji	66.754	61.179	-8,4
Nezaposleni	50.476	73.146	44,9
Obitelji	117.316	136.440	16,3
Socijalno ugrožene osobe	50.739	154.380	204,3
Djeca s teškoćama u razvoju	201.933	182.988	-9,4
Ovisnici	314.282	203.784	-35,2
Žrtve obiteljskog nasilja	353.960	311.055	-12,1
Starije osobe	698.720	347.543	-50,3
Beskućnici	776.167	572.975	-26,2
Učenici/studenti	190.770	576.510	202,2
Osobe s invaliditetom	750.072	751.654	0,2
Ostale skupine*	873.374	1.252.446	43,4

* Uključuje i kategoriju „više skupina“ i to je razlog zbog kojeg su tu najveći iznosi.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Prikaz troškova za sufinanciranje programa pojedinih razina upravljanja prema korisničkim skupinama pruža sličnu sliku kao i prethodni nalazi (tablice 7.2.3. i 7.2.4.). U izdacima svih jedinica, osim Grada Zagreba, najveći udio odlazi na sufinanciranje projekata usmjerenih na starije osobe. Ti troškovi čine 60 % ukupnih troškova općina, oko 15 % ukupnih troškova gradova te 12 % u 2013. odnosno 20 % u 2014. ukupnih troškova županija. Središnja država je za projekte OCD usmjerene na starije osobe izdvajala 40 % svojih troškova u 2013. godini, a u 2014. taj je iznos bio oko 15 %. Nakon projekata za starije osobe, općine su izdvajale oko 14 % svojih troškova na programe OCD za učenike i studente, a gradovi oko 12 % za osobe s invaliditetom. Kod županija je sljedeći najveći udio odlazio na projekte za djecu s teškoćama u razvoju (oko 12 %) te 2013. godine za žrtve obiteljskog nasilja (11 %). Godine 2014. županije su povećale iznos za projekte za starije osobe i stoga se udio za projekte za žrtve obiteljskog nasilja smanjio na 8,5 %, iako su apsolutni iznosi za ovu populaciju ostali slični, odnosno, malo su se povećali. Grad Zagreb je najveći udio svojih sredstava izdvajao za projekte za osobe s invaliditetom (oko 31 %) te za djecu s teškoćama u razvoju (oko 24 %). Slijedili su beskućnici (s oko 18,5 %) i potom starije osobe (oko 14 %). Središnja država je, nakon projekata za starije osobe, najviše izdvajala za osobe s invaliditetom (oko 31 %), a u 2014. godini i za učenike i studente (oko 12 %). S druge strane, najmanji udjeli izdataka otišli su za projekte za invalide rada i nezaposlene osobe za koje su izdvajale isključivo općine i gradovi. Tijekom promatranih godina općine nisu sufinancirale projekte za žrtve obiteljskog nasilja ni za beskućnike. Osim za već spomenute invalide rada i nezaposlene osobe, županije nisu sufinancirale projekte za obitelji i ovisnike, a Grad Zagreb i središnja država za umirovljenike, hrvatske branitelje te oboljele osobe. Dodatno, Grad Zagreb nije sufinancirao projekte za obitelji, učenike i studente te ovisnike, a središnja država za beskućnike. Također, treba napomenuti da ni projekti za azilante, zaposlene i samozaposlene te neaktivne osobe nisu bili sufinancirani od strane javnih tijela i stoga nisu ni uključeni u ove analize.

U slikama 7.2.1. i 7.2.2. može se vidjeti koliko su financijskih sredstava OCD dobile od pojedinih razina vlasti odnosno koliko su pojedine razine vlasti potrošile za pojedine skupine korisnika. Projekti za različite skupine

korisnika poredani su od lijeve prema desnoj strani od projekata koji su dobili najmanje do onih koji su dobili najviše sredstava. Može se uočiti da je u pravilu kod onih na lijevoj strani veći udio sredstava došao od nižih jedinica (na samom lijevom dijelu isključivo od općina i gradova), dok prema sredini u većem udjelu sudjeluju županije i Grad Zagreb, dok kod projekata za skupine na desnoj strani slike najveći udio u sufinanciranju imala je država. To se može vidjeti čak kod projekata za ovisnike: dok ih je 2013. godine s najvećim udjelom sufinancirala država, bili su među visoko financiranim projektima, a 2014., kad su ih sufinancirali isključivo gradovi i općine, postali su jedni od najmanje sufinanciranih projekata. Dakle, oni projekti koji najveći udio sredstava dobivaju od središnje države su projekti koji dobivaju najveće iznose (starije osobe i osobe s invaliditetom), što nije iznenađujuće, budući da, kako je već utvrđeno, državno sufinanciranje iznosi 68 % ukupnog sufinanciranja.

Tablica 7.2.3. Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području, prema razinama vlasti i skupinama korisnika

	Općine				Gradovi				Županije			
	2013.	%	2014.	%	2013.	%	2014.	%	2013.	%	2014.	%
Invalidi rada	1.000	0,01	2.000	0,02	30.000	0,15	28.000	0,15	0	0,00	0	0,00
Nezaposleni	64.780	0,78	0	0,00	86.649	0,43	73.146	0,38	0	0,00	0	0,00
Umirovljenici	76.000	0,92	3.000	0,04	350.950	1,76	195.030	1,01	0	0,00	0	0,00
HB i članovi njihovih obitelji	38.500	0,46	40.500	0,50	300.801	1,51	277.500	1,44	525.000	9,61	535.000	7,35
Oboljeli	139.466	1,68	97.000	1,20	1.279.098	6,41	1.231.719	6,39	57.267	1,05	101.000	1,39
Obitelji	48.195	0,58	51.759	0,64	247.238	1,24	224.076	1,16	0	0,00	0	0,00
Socijalno ugroženi	599.828	7,22	742.513	9,21	1.307.400	6,56	1.201.500	6,23	419.112	7,67	419.112	5,76
Učenici/studenti	40.613	0,49	69.285	0,86	747.000	3,75	795.410	4,12	54.000	0,99	51.000	0,70
Žrtve obiteljskog nasilja	0	0,00	0	0,00	805.230	4,04	778.000	4,03	831.273	15,22	888.273	12,21
Beskućnici	0	0,00	0	0,00	817.000	4,10	787.000	4,08	40.000	0,73	296.800	4,08
Ovisnici	18.705	0,23	16.804	0,21	557.506	2,80	381.336	1,98	0	0,00	0	0,00
Djeca s teškoćama u razvoju	183.525	2,21	170.000	2,11	1.354.028	6,79	1.506.800	7,81	765.800	14,02	854.000	11,74
Ostale skupine	1.960.863	23,62	1.960.200	24,33	6.589.241	33,04	6.980.798	36,20	1.903.331	34,84	2.074.177	28,50
Osobe s invaliditetom	147.531	1,78	155.800	1,93	2.197.798	11,02	2.264.500	11,74	185.641	3,40	506.845	6,96
Starije osobe	4.984.237	60,03	4.749.153	58,94	3.272.155	16,41	2.561.544	13,28	681.000	12,47	1.551.000	21,31
Ukupno	8.303.243	100,0	8.058.014	100,0	19.942.094	100,0	19.286.359	100,0	5.462.424	100,0	7.277.207	100,0

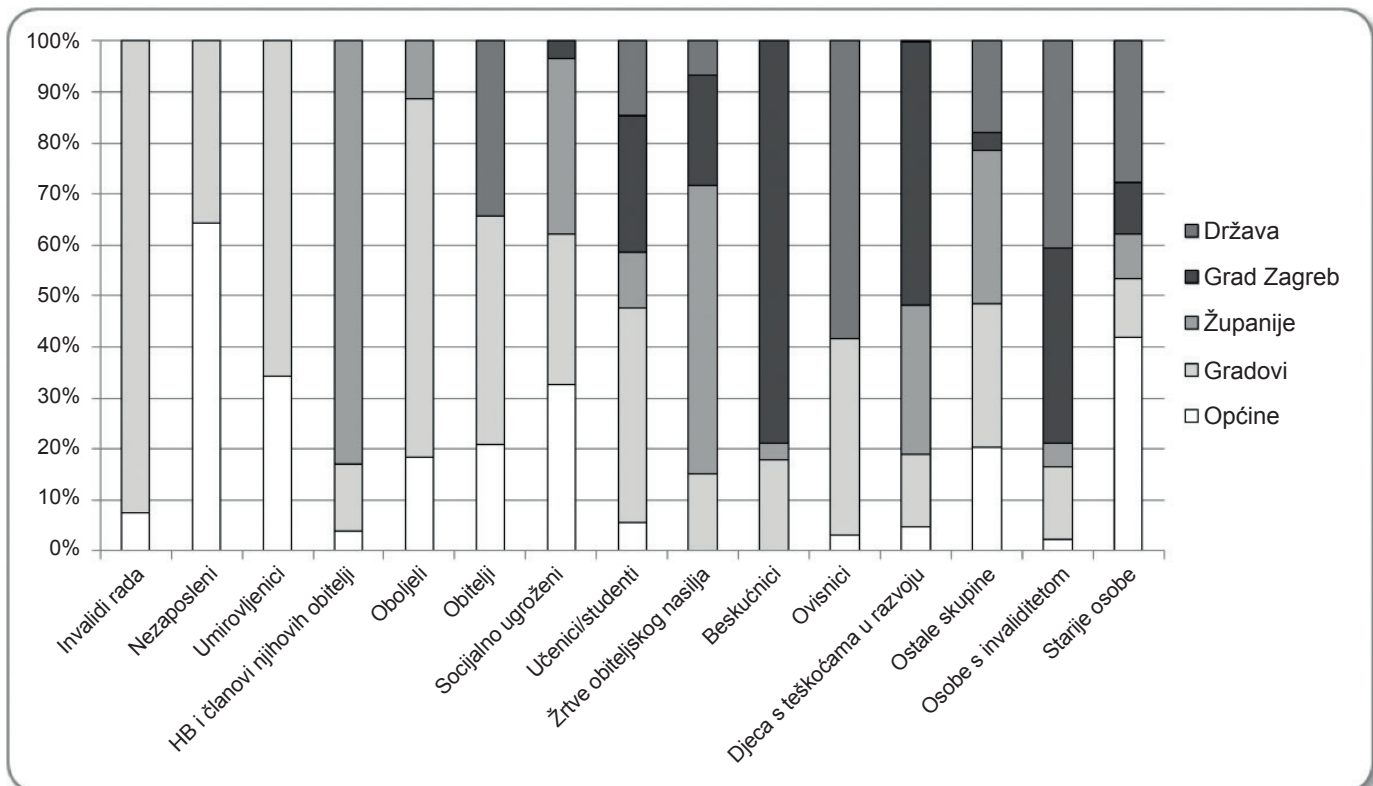
Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Tablica 7.2.4. Izdaci za programe OCD-a u socijalnom području, prema razinama vlasti i skupinama korisnika

	Grad Zagreb				Središnja država			
	2013.	%	2014.	%	2013.	%	2014.	%
Invalidi rada	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Nezaposleni	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Umirovljenici	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
HB i članovi njihovih obitelji	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Oboljeli	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Obitelji	0	0,00	0	0,00	1.100.000	0,95	1.100.000	0,92
Socijalno ugroženi	162.000	0,77	167.000	0,79	0	0,00	5.500.000	4,59
Učenici/studenti	500.670	2,39	540.000	2,55	1.500.000	1,29	14.025.695	11,71
Žrtve obiteljskog nasilja	1.218.943	5,81	1.210.612	5,71	2.100.000	1,81	2.100.000	1,75
Beskućnici	3.800.000	18,10	3.500.000	16,50	0	0,00	0	0,00
Ovisnici	0	0,00	0	0,00	4.896.585	4,22	2.992.406	2,50
Djeca s teškoćama u razvoju	5.180.000	24,68	4.997.700	23,57	15.000	0,01	15.000	0,01
Ostale skupine	901.700	4,30	836.580	3,94	24.242.000	20,87	40.007.477	33,40
Osobe s invaliditetom	6.200.830	29,54	6.983.836	32,93	36.256.517	31,22	36.676.060	30,62
Starije osobe	3.028.000	14,42	2.971.000	14,01	46.028.340	39,63	17.360.877	14,49
Ukupno	20.992.143	100,00	21.206.727	100,00	116.138.442	100,00	119.777.514	100,00

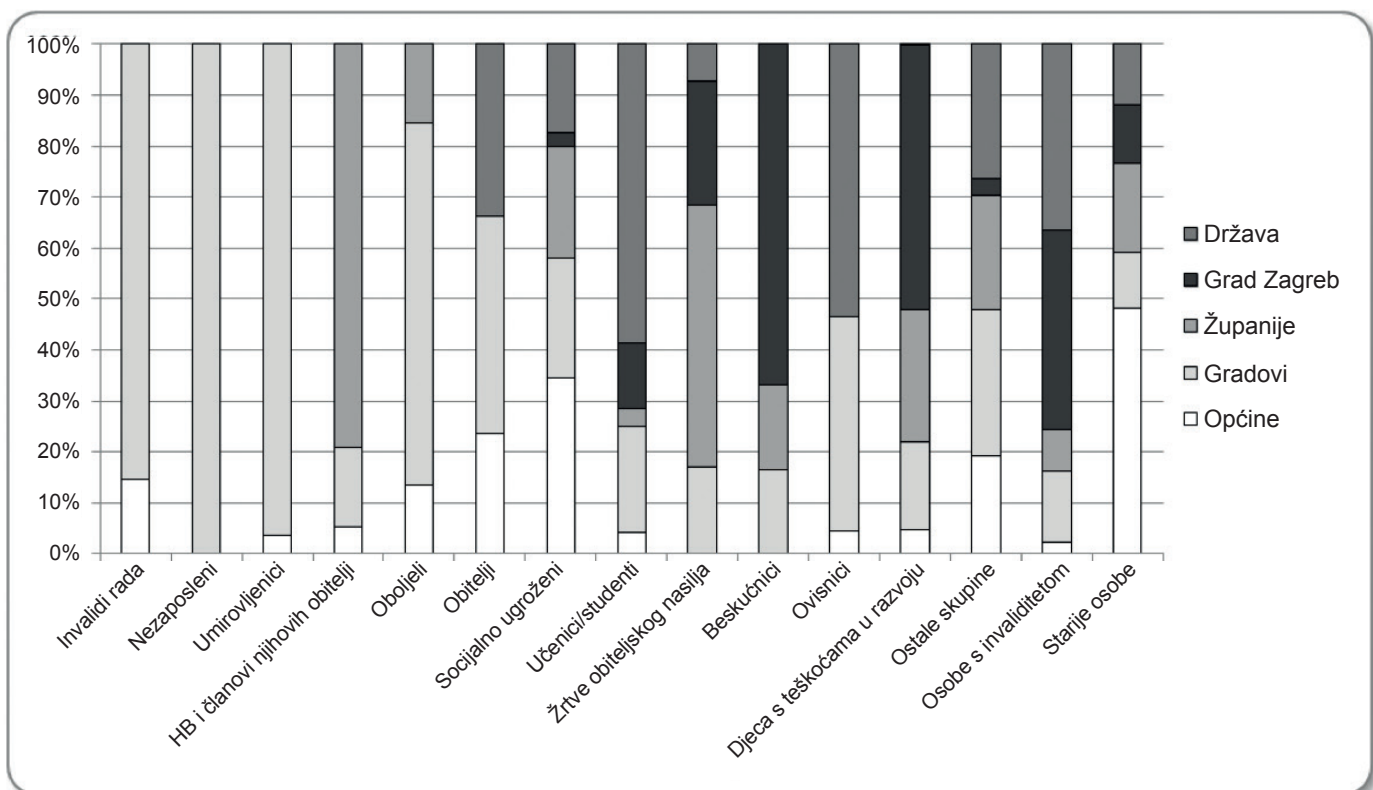
Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Slika 7.2.1. Izdaci za projekte OCD-a za pojedine skupine korisnika, prema razinama vlasti (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

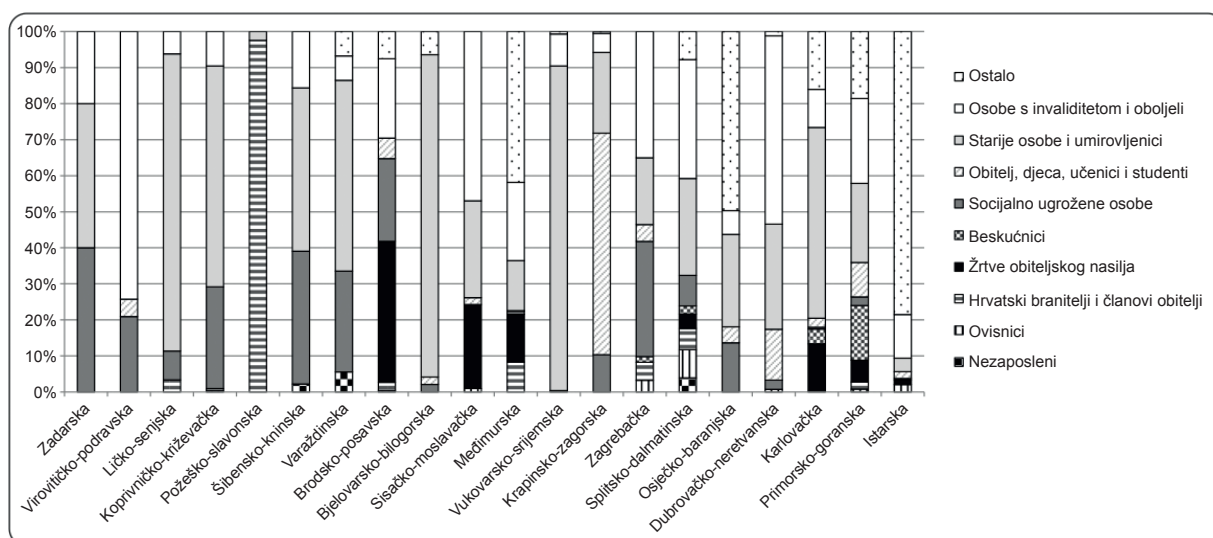
Tablica 7.2.2. Prosječni izdaci po programu prema korisničkim skupinama



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

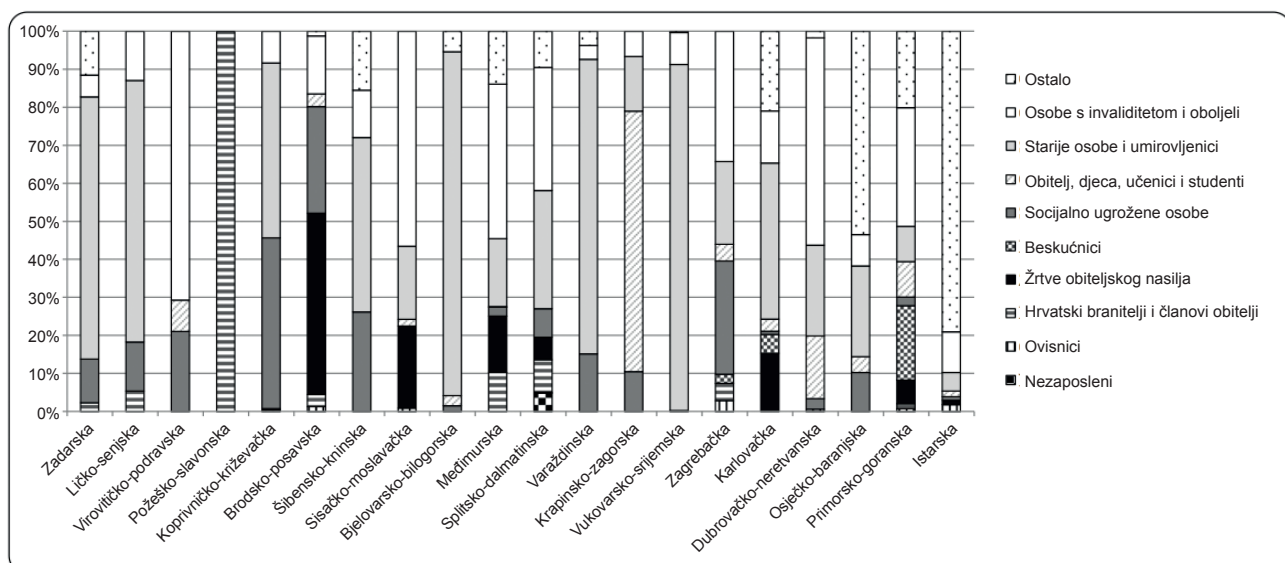
Prikaz strukture financiranja projekata OCD prema skupinama korisnika od strane JLP(R)S u pojedinim županijama može nam pružiti uvid u strukturu socijalnih problema u pojedinim županijama. Takav prikaz dan je u slikama 7.2.3. i 7.2.4. JLS u najvećem broju županija najviše financiraju projekte za osobe s invaliditetom te starije osobe. Iznimke su Požeško-slavonska županija u kojoj je preko 95 % sredstava izdvojeno za hrvatske branitelje i članove njihovih obitelji, Brodsko-posavska u kojoj najveći dio sredstava ide na projekte za žrtve obiteljskog nasilja i socijalno ugrožene osobe te Krapinsko-zagorska gdje je najviše sredstava izdvojeno na projekte za obitelji s djecom te učenike i studente. Za projekte za beskućnike veći udio sredstava (oko 20 %) izdvojile su tek JLS u Primorsko-goranskoj županiji te u manjoj mjeri (manje od 5 %) u Karlovačkoj, Splitsko-dalmatinskoj te Zagrebačkoj. To se vjerojatno može objasniti većom prisutnošću beskućnika i prenočišta za beskućnike u gradovima tih županija. Projekti za žrtve obiteljskog nasilja, osim dakle Brodsko-posavske, bili su sufinancirani od strane jedinica u Sisačko-moslavačkoj, Karlovačkoj, Šibensko-kninskoj, Primorsko-goranskoj, Istarskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji gdje im je bilo namijenjeno od 4 do 20 % sredstava jedinica u tim županijama. Osim u Požeško-slavonskoj županiji, jedinice u Međimurskoj županiji izdvojile su oko 20 % svojih troškova za hrvatske branitelje i/ili članove njihovih obitelji. Projekti za ovisnike bili su financirani u Istarskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Zagrebačkoj i Primorsko-goranskoj županiji, no iznosi za te projekte činili su manje od 10 % ukupnih sredstava. Nije bilo zamjetnije promjene u strukturi troškova u 2014. godini.

Slika 7.2.3. Udio izdataka za programe OCD u županijama, prema skupinama korisnika (2013.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Slika 7.2.4. Udio izdataka za programe OCD u županijama, prema skupinama korisnika (2014.)



Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Konačno, moguće je pogledati postoje li neke razlike i specifičnosti u strukturi izdataka za projekte za pojedine skupine korisnika prema razini razvijenosti JLP(R)S (tablica 7.2.5.). U skladu s dosadašnjim rezultatima, jedinice u svim skupinama, osim u skupini IV., najveći dio svojih sredstava izdvajaju za programe za starije osobe, što je posebno naglašeno kod II. skupine. Jedinice iz I. skupine 2013. godine izdvojile su 30 % svojih troškova na programe za starije osobe, a potom 26 % za osobe s invaliditetom. Godine 2014. ponešto su smanjile udio izdataka za programe za ove skupine. Nakon njih, slijedili su programi za djecu s teškoćama u razvoju i beskućnike s oko 10 % u obje promatrane godine, a potom za obitelji i učenike i studente s oko 7 %. Jedinice iz II. skupine obje su godine za programe za starije i nemoćne osobe izdvojile čak 70 % svojih izdataka. Jedinice iz III. skupine su, uz projekte za starije i nemoćne osobe (26 %), 2013. najveći udio svojih izdataka utrošile na projekte za žrtve obiteljskog nasilja (21 %) i potom za učenike i studente (11 %). Kod skupine IV. najzastupljeniji su bili projekti za osobe s invaliditetom (21 %) i djecu s teškoćama u razvoju (18 %) te potom za starije (13 %) i ovisnike (13 %), dok su u V. skupini najzastupljeniji bili projekti za starije, socijalno ugrožene osobe i žrtve obiteljskog nasilja (sve od 13 do 15 %).

Tablica 7.2.5. Struktura izdataka JLP(R)S za programe OCD-a u socijalnom području, prema indeksu razvijenosti

	2013.					2014.				
	I.	II.	III.	IV.	V.	I.	II.	III.	IV.	V.
Invalidi rada	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,0	0,0
Nezaposleni	0,2	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0
Umirovljenici	0,0	0,3	0,4	1,1	4,5	0,0	0,2	0,5	0,7	4,2
HB i članovi obitelji	0,0	0,5	3,0	0,1	7,0	0,0	0,3	2,8	0,1	6,2
Oboljeli	2,4	0,3	4,0	0,6	0,1	7,2	0,3	2,1	0,2	0,1
Obitelji	7,4	0,4	2,2	0,6	0,0	7,7	0,3	2,2	0,5	0,0
Socijalno ugroženi	0,8	2,1	2,7	2,1	13,8	1,0	2,5	3,2	1,6	15,4
Učenici i studenti	6,6	5,9	11,3	3,6	0,3	6,8	6,8	11,1	3,3	1,2
Žrtve obiteljskog nasilja	0,8	0,5	21,3	2,4	11,0	0,6	1,5	21,8	2,3	12,8
Beskućnici	10,5	2,2	8,6	4,2	2,8	11,0	1,6	7,9	4,3	2,6
Ovisnici	0,6	0,0	1,5	12,9	0,0	0,6	0,0	1,4	12,8	0,0
Djeca s teškoćama u razvoju	10,8	4,2	2,4	17,7	5,7	11,2	2,9	3,6	18,0	5,1
Ostale skupine	3,3	1,3	9,8	19,4	34,9	6,9	1,1	10,9	22,1	33,6
Osobe s invaliditetom	26,0	11,6	3,7	20,8	8,0	23,2	11,5	4,7	22,1	3,6
Stariji	30,6	70,0	26,4	14,5	12,0	24,0	70,4	26,5	12,0	15,1
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Starije osobe i umirovljenici

Starije i nemoćne osobe su skupina za koju su JLS u većini županija izdvajale najviše svojih sredstava. Unutar te skupine najveći iznos sredstava, gotovo 24 milijuna kuna, išao je za programe pomoći i njege u kući (tablica 7.2.6.). Ti programi sufinancirani su od strane svih jedinica. Država je uložila najviše sredstava (oko 62 %), dok su općine sufinancirale najveći broj takvih programa. Slijede troškovi za udruge starijih osoba i umirovljenika, s manjim iznosom od 5 milijuna kuna. Udruge su također sufinancirane od strane svih jedinica. 4 jedinice sufinancirale su programe Crvenog križa namijenjene starijim osobama. Ti programi uključuju dodjelu poklon paketa i usluge gerontodomaćice.

Osobe s invaliditetom, djeca s teškoćama u razvoju i oboljele osobe

Među sufinanciranim programima za osobe s invaliditetom ističu se, s najvećim iznosom od 55 milijuna kuna, programi za udruge osoba s invaliditetom, koje sufinanciraju sve JLP(R)S (tablica 7.2.7.). Tu su prvenstveno općenite dotacije udrugama za njihovu osnovnu djelatnost, ali i sufinanciranje konkretnih projekata poput edukativnih i radno-terapijskih aktivnosti, kao i zagovaranja i podizanja svijesti javnosti. Grad Zagreb je sufinancirao 9 projekata koji su se odnosili na edukaciju, unaprjeđenje zdravlja, informiranje i komunikaciju, poticanje zapošljavanja i profesionalnu rehabilitaciju, sudjelovanje u javnom životu i reintegraciju i sl. Za te svrhe izdvojio je oko 12 milijuna kuna. Država je sufinancirala dva projekta udruga osoba s invaliditetom u iznosu od 36 milijuna kuna. Slijede zdravstvene usluge koje se odnose na usluge logopeda, defektologa, psihologa i dr. i koje su sufinancirane od strane općina, gradova i županija sa zamjetno manjim ukupnim iznosom od 1,5 milijuna kuna. Prijevoz osoba s invaliditetom uključuje i prijevoz djece s teškoćama u razvoju i za takve programe su najviše sredstava izdvojili gradovi (oko milijun kuna). Slijede asistenti u nastavi za djecu s teškoćama u razvoju financirani od općina i gradova. Od ostalih programa tu su udruge oboljelih osoba, sufinancirane od općina, gradova i županija sa 365 milijuna kuna te pomoć i njega u kući za osobe s invaliditetom i oboljele osobe, psihosocijalno i pravno savjetovanje te kreativne radionice izrade ukrasnih predmeta.

Obitelji, djeca, učenici i studenti

Među programima za obitelj i djecu ističe se sufinanciranje udruga djece i mladih, koje je u najvećoj mjeri sufinancirala država (s 9 odnosno 7 milijuna kuna). U ovoj skupini iznosi su nešto niži od iznosa za programe za prethodne skupine (tablica 7.2.8.). Programe psihosocijalnog savjetovanja za brak i obitelj sufinancirali su uglavnom gradovi, kao i 2 programa zdravstvenih usluga. Riječ je o programima cijepljenja i edukacije protiv zaraznih bolesti. Općine su financirale dječja ljetovanja. Pod kategorijom ostalo nalaze se donacije sportskim klubovima, klubovima studenata, programi pomoći roditeljima i sl., koji su sufinancirani od strane općina.

Socijalno ugrožene osobe

Među sufinanciranim programima za socijalno ugrožene osobe najbrojniji su programi Crvenog križa (tablica 7.2.9.). Sufinancirani su uglavnom od strane općina, dok su tek 2 grada te Brodsko-posavska županija prijavili da sufinanciraju takve programe. Udruge za socijalno ugrožene građane 2013. godine bile su sufinancirane od strane općina i gradova, no 2014. godine MSPM je pokrenulo sufinanciranje programa usmjerenih smanjenju i prevenciji socijalne isključenosti u iznosu od 5,5 milijuna kuna, čime su se rashodi za ovu skupinu povećali. Pučka kuhinja sufinancirana je od strane gradova i Osječko-baranjske županije.

Hrvatski branitelji i članovi njihovih obitelji

Za hrvatske branitelje i članove njihovih obitelji postojale su 3 vrste udruga: udruge HB, HRVI te udruge obitelji poginulih HB. Sufinancirane su većinom od općina i gradova i ukupni iznosi za te udruge iznose od 77 za obitelji poginulih HB do 676 tisuća kuna za udruge HB (tablica 7.2.10.). 13 gradova je sufinanciralo programe za liječenje ovisnosti, a prihvatilište za beskućnike sufinancirala su 4 grada, 3 županije i Grad Zagreb.

Nezaposlene osobe, žrtve obiteljskog nasilja, ovisnici i beskućnici

Za nezaposlene osobe samo je jedan grad prijavio da sufinancira programe zapošljavanja, dok ih je u 2013. godini bilo 3. Za žrtve nasilja sufinancirana su skloništa od strane svih jedinica, osim općina te psihosocijalno savjetovanje (tablica 7.2.11.).

Ostalo

Od ostalih programa, najviši iznosi su za programe kojima se sufinancira više različitih udruga, čak 46 milijuna, što čini gotovo 30 % ukupnih sredstava za sve programe OCD-a u socijalnom području (tablica 7.2.12.). To je stoga što je određen broj općina, gradova i županija imao samo objedinjenje podatke za više skupina ili se natječaj odnosio na „razvoj i širenje mreža socijalnih usluga“, kao što je to bio slučaj s natječajima MSPM. Od drugih programa ovdje treba spomenuti zdravstvene usluge u vidu preventivnih zdravstvenih aktivnosti i programi psiho socijalnog savjetovanja, oba za opću populaciju. Također su prijavljena dva programa za djecu iz dječjeg doma te dva programa za udruge Roma.

Tablica 7.2.6. Vrste programa OCD za starije osobe i umirovljenike (2014.)

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Starije osobe i umirovljenici	54	4.752.153	32	2.756.574	7	2.051.000	2	2.971.000	2	17.360.877	97	29.891.604
Pomoć i njega u kući	48	4.532.353	15	1.479.254	3	151.000	1	2.731.000	1	14.819.960	68	23.713.568
Udruge starijih i umirovljenika	4	17.800	16	567.320	3	1.880.000	1	240.000	1	2.540.917	25	5.246.037
Crveni križ	2	202.000	1	710.000	1	20.000	0	0	0	0	4	932.000

Tablica 7.2.7. Vrste programa OCD za osobe s invaliditetom i oboljele osobe (2014.)

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Osobe s invaliditetom i oboljeli	24	424.800	69	5.101.019	24	1.461.845	10	11.981.536	2	36.691.060	129	55.660.260
Udruge osoba s invaliditetom	13	128.300	34	2.033.300	14	1.220.974	9	11.923.536	2	36.691.060	72	51.997.170
Zdravstvene usluge	2	90.000	10	1.552.219	1	15.000	0	0	0	0	13	1.657.219
Prijevoz osoba s invaliditetom*	1	80.000	8	958.000	3	102.871	1	58.000	0	0	13	1.198.871
Asistent u nastavi	1	50.000	2	314.000	0	0	0	0	0	0	3	364.000
Udruge oboljelih osoba	2	7.000	8	68.500	4	101.000	0	0	0	0	14	176.500
Pomoć i njega u kući	5	69.500	2	35.000	0	0	0	0	0	0	7	104.500
Ostalo	0	0	1	70.000	0	0	0	0	0	0	1	70.000
Psihosocijalno savjetovanje	0	0	1	25.000	2	22.000	0	0	0	0	3	47.000
Pravno savjetovanje	0	0	1	32.000	0	0	0	0	0	0	1	32.000
Edukacija/tečaj	0	0	2	13.000	0	0	0	0	0	0	2	13.000

* Uključuje i usluge prijevoza djece s teškoćama u razvoju

Tablica 7.2.8. Vrste programa OCD za obitelji i učenike i studente (2014.)

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Obitelj, učenici i studenti	17	1.358.444	15	1.024.486	2	26.000	1	540.000	4	15.125.695	39	18.074.624
Udruge mladih	0	0	1	400.000	0	0	1	540.000	1	8.025.695	3	8.965.695
Udruge djece	0	0	1	10.000	0	0	0	0	3	7.100.000	4	7.110.000
Ostalo	10	1.327.585	2	52.410	0	0	0	0	0	0	12	1.379.995
Psihosocijalno savjetovanje	1	4.759	7	397.027	2	26.000	0	0	0	0	10	427.786
Zdravstvene usluge	0	0	2	100.000	0	0	0	0	0	0	2	100.000
Ljetovanje	6	26.100	1	50.000	0	0	0	0	0	0	7	76.100
Crveni križ	0	0	1	15.049	0	0	0	0	0	0	1	15.049

Tablica 7.2.9. Vrste programa OCD za socijalno ugrožene osobe (2014.)

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Socijalno ugrožene osobe	38	894.513	11	1.201.500	2	419.112	1	167.000	1	5.500.000	53	8.182.125
Udruge za socijalno ugrožene	8	329.000	3	177.500	0	0	0	0	1	5.500.000	12	6.006.500
Pučka kuhinja	0	0	4	815.000	1	200.000	0	0	0	0	5	1.015.000
Crveni križ	27	403.513	1	90.000	1	219.112	0	0	0	0	29	712.625
Ostalo	2	152.000	1	5.000	0	0	1	167.000	0	0	4	324.000
Caritas	1	10.000	1	90.000	0	0	0	0	0	0	2	100.000
Pravno savjetovanje	0	0	1	24.000	0	0	0	0	0	0	1	24.000

Tablica 7.2.10. Vrste programa OCD za hrvatske branitelje i članove njihovih obitelji

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Hrvatski branitelji i članovi obitelji	4	40.500	6	277.500	2	535.000	0	0	0	0	12	853.000
Udruge HB	1	3.500	2	137.500	2	535.000	0	0	0	0	5	676.000
Udruge HRVI	1	20.000	2	80.000	0	0	0	0	0	0	3	100.000
Udruge obitelji poginulih HB	2	17.000	2	60.000	0	0	0	0	0	0	4	77.000

Tablica 7.2.11. Vrste programa OCD za nezaposlene osobe, žrtve obiteljskog nasilja, ovisnike i beskućnike (2014.)

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Nezaposleni	0	0	1	73.146	0	0	0	0	0	0	1	73.146
Programi zapošljavanja	0	0	1	73.146	0	0	0	0	0	0	1	73.146
Žrtve obiteljskog nasilja	0	0	5	778.000	7	888.273	3	1.210.612	1	2.100.000	16	4.976.885
Skloništa za žrtve nasilja	0	0	5	778.000	6	876.273	1	750.000	1	2.100.000	13	4.504.273
Psihosocijalno savjetovanje	0	0	0	0	1	12.000	2	460.612	0	0	3	472.612
Ovisnici	3	16.804	13	381.336	1	25.000	0	0	1	2.992.406	18	3.415.545
Liječenje ovisnosti	3	16.804	13	381.336	1	25.000	0	0	1	2.992.406	18	3.415.545
Beskućnici	0	0	4	787.000	3	296.800	1	3.500.000	0	0	8	4.583.800
Prihvatilište za beskućnike	0	0	4	787.000	3	296.800	1	3.500.000	0	0	8	4.583.800

Tablica 7.2.12. Ostale vrste programa OCD (2014.)

	Općine		Gradovi		Županije		Grad Zagreb		Država		Ukupno	
	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva	Programi	Sredstva
Ostalo	17	570.800	15	6.905.798	10	2.074.177	2	836.580	2	40.007.477	46	50.394.832
Više udruga	12	505.300	6	4.661.600	4	1.599.000	0	0	2	40.007.477	24	46.773.377
Zdravstvene udruge	0	0	2	1.560.000	0	0	0	0	0	0	2	1.560.000
Psihosocijalno savjetovanje	0	0	5	444.198	1	25.000	2	836.580	0	0	8	1.305.778
Ostalo	4	22.500	2	240.000	2	172.000	0	0	0	0	8	434.500
Dječji dom	0	0	0	0	2	269.000	0	0	0	0	2	269.000
Udruge Roma	1	43.000	0	0	1	9.177	0	0	0	0	2	52.177

7.3. Zaključno o projektima OCD u socijalnom području koje sufinanciraju tijela središnje ili lokalne/područne vlasti

Cilj ovog poglavlja bio je prikazati financiranje programa OCD-a za pojedine marginalne skupine u 2013. i 2014. godini. Rezultati su pokazali da je središnja država najveći financijer programa OCD-a u socijalnom području i njeni troškovi čine 68 % ukupnih javnih izdataka za takve programe. Gledajući troškove JLP(S)R u pojedinim županijama, očekivano, Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska i Istarska izdvajaju najviše sredstava za ove svrhe, dok najmanje izdvajaju Požeško-slavonska, Zadarska i Ličko-senjska županija. Prema razini razvijenosti, najviše sredstava ulagale su jedinice iz IV. skupine u kojoj su najrazvijenije županije i najveći hrvatski gradovi. Prema skupinama korisnika, najviše se sredstava izdvajalo za programe namijenjene starijim osobama te osobama s invaliditetom. Izdaci za programe OCD za starije osobe činili su 2013. godine 38 % ukupnih izdataka svih JLP(R)S, a u 2014. godini oko 16 %. Najveći dio tih izdataka odlazi na programe pomoći i njege u kući. Izdaci za osobe s invaliditetom iznosili su oko 26 % ukupnih izdataka JLP(R)S. Čini se da su to skupine koje su se najviše uspjele samoorganizirati i kreirati vlastite programe. U usporedbi s 2013., u 2014. godini znatno su se povećali izdaci za učenike i studente te za socijalno ugrožene osobe te sada čine 9 % odnosno 5 % ukupnih izdataka.

Konačno, valja napomenuti da su sva ranije navedena ograničenja ovog istraživanja posebno izražena u dijelu koji se odnosi na financiranje programa OCD-a. Iznosi izraženi u ovim analizama su podcijenjeni budući da jedinice nisu navodile sve programe koje imaju. Na to jasno ukazuje činjenica da nam je tek 37 općina i gradova prijavilo da sufinanciraju programe Crvenog križa, a zakonska je obveza svih lokalnih jedinica da izdvajaju za takve programe. Što se tiče programa sufinanciranih od strane državnih tijela, u ovom istraživanju uključeni su samo programi koje sufinancira MSPM, iako i druga ministarstva i ostala tijela državne uprave raspisuju natječaje za programe u području socijalne zaštite. Velik je udio izdataka za kategoriju »ostale skupine« (20 % odnosno 30 % ukupnih izdataka). To je posljedica činjenice da su mnoge jedinice iskazale zajedno sredstva za više programa za različite skupine i nije bilo moguće razdvojiti sredstva po pojedinim skupinama. To je moglo donekle narušiti ukupnu sliku.

8. SOCIJALNO PLANIRANJE NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI

U poglavlju 3.4. ovoga izvještaja (Uloga jedinica lokalne i područne samouprave u socijalnoj zaštiti) analizirana je evolucija zakonodavnog okvira koji doprinosi usvajanju principa supsidijarnosti socijalne zaštite. Te se zakonske odredbe pretaču i u opće reformske procese. Začetak promjena vidljiv je u razvojnoj strategiji Hrvatska u 21. stoljeću koja analizi mirovinskog sustava i socijalne skrbi pristupa iz perspektive aktivne socijalne politike te sustav socijalne zaštite nastoji integrirati s ostalim relevantnim sustavima.

Unutar samog sustava, tadašnje Ministarstvo rada i socijalne skrbi provodi obuhvatni projekt »Reforma sustava socijalne skrbi u RH«²² koji se bavi pitanjima financiranja sustava, decentralizacijom, socijalnim naknadama i uslugama, zapošljavanjem i tržištem rada, jačanjem administrativnih i informatičkih kapaciteta te ulogom centara za socijalnu skrb. Prateći reformski procesi i projekti doprinijeli su određivanju dugoročnih ciljeva. Pitanja fiskalne decentralizacije sustava, dekoncentracije ovlasti, pluraliteta pružatelja usluga te razvoja standarda kvalitete usluga izdvojena su kao prioritetne teme.

U tim je procesima jasno naglašeno načelo supsidijarnosti koje podržava potrebu da jedinice lokalne i područne samouprave preuzmu veću odgovornost u organiziranju socijalnih programa, a može se reći da predstavlja podlogu za proces decentralizacije sustava socijalne zaštite u kojem bitnu ulogu imaju novi pristupi praksi socijalnog rada.

Strategija razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011.-2016. s ciljem osiguranja minimalnog životnog standarda za najugroženije stanovništvo, olakšavanja pristupa socijalnim prava te primjerenog zadovoljavanja potreba dijelom prati Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju RH. Među prioritetima za postizanje željenih promjena Strategija ističe: povećanje djelotvornosti sustava socijalne pomoći; provedba decentralizacije sustava socijalne skrbi, povećanje dostupnosti i kvalitete socijalnih usluga uz osiguranje regionalne ravnomjernosti i osnaživanje uloge lokalne zajednice u procesima planiranja usluga na lokalnoj razini²³. Ti su zakonodavno reformski procesi omogućili i potaknuli i rad na socijalnom planiranju na županijskoj razini, koje je započelo 2008. godine.

Županijsko socijalno planiranje odvijalo se u tri vremenska vala i usko je vezano uz projektno orijentiranu tehničku podršku međunarodnih organizacija ministarstvu u provedbi reformi. U prvom valu, 2008. godine, pripremljeni su županijski socijalni planovi za Vukovarsko-srijemsku, Splitsko-dalmatinsku i Zadarsku županiju, a istodobno je pripremljen i metodološki priručnik za planiranje socijalnih usluga²⁴ uz podršku Svjetske banke.

U drugom valu, 2010. i 2011. godine, županijske socijalne planove izradile su Zagrebačka, Virovitičko-podravska, Koprivničko-križevačka, Ličko-senjska, Sisačko-moslavačka, Šibensko-kninska i Karlovačka županija uz podršku Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) i UN-ove agencije za izbjeglice (UNHCR).

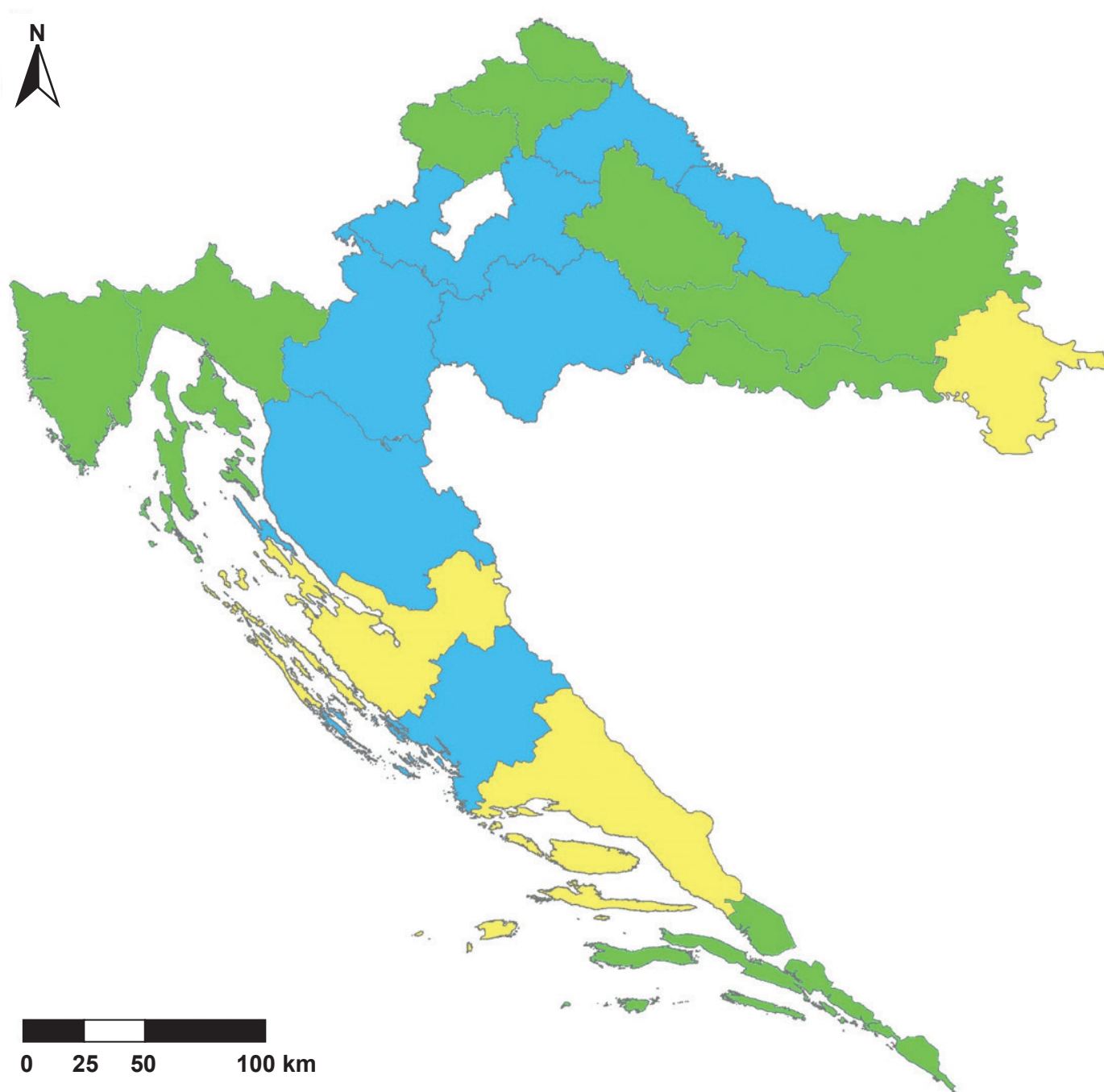
Županijski planovi socijalnih usluga za Dubrovačko-neretvansku, Istarsku, Primorsko-goransku, Krapinsko-zagorsku, Varaždinsku, Međimursku, Bjelovarsko-bilogorsku, Požeško-slavonsku, Brodsko-posavsku te Osječko-baranjsku županiju pripremljeni su tijekom 2014. godine uz tehničku podršku međunarodne konzultantske kuće i financijsku podršku iz EU fondova. Samo je Grad Zagreb samostalno pripremio svoj plan razvoja socijalnih usluga.

²² Projekt se provodio uz financijsku potporu Svjetske banke i Odjela za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva u periodu travanj 2002. – svibanj 2003. godine.

²³ Strategija razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. - 2016. (Uvod, str. 3).

²⁴ Priručnik za planiranje socijalnih usluga, Zagreb 2008., Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Projekt razvoja socijalne skrbi.

Slika 8.1. Tri vala rada na županijskim socijalnim planovima

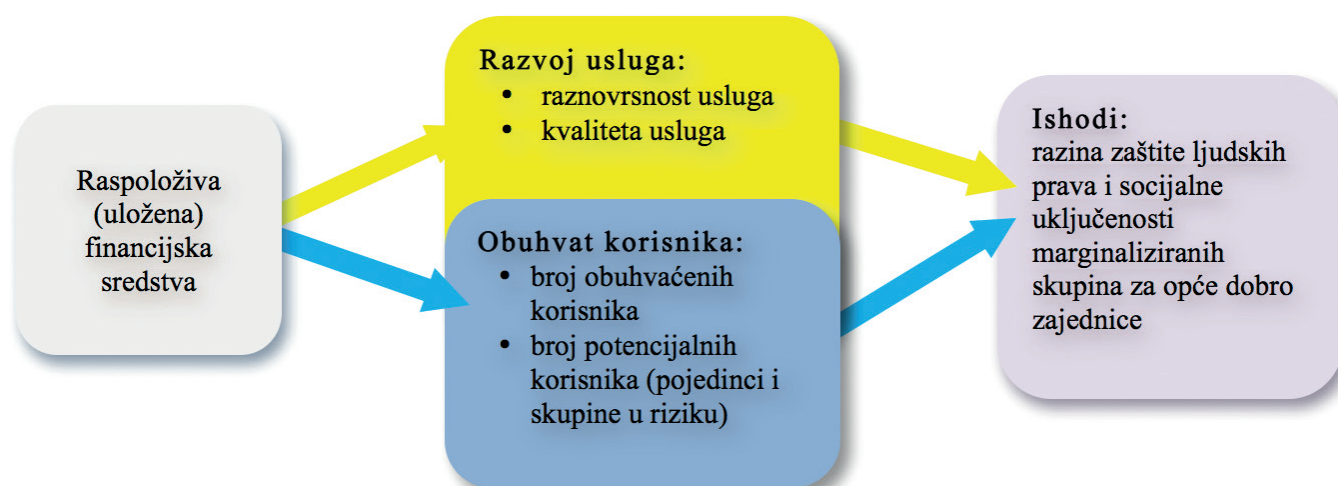


Vremenski odmaci između svakog vala, kao i činjenica da su procese planiranja vodili različiti stručnjaci rezultirali su djelomično metodološkom i sadržajnom neusklađenošću među planovima. No, stručnjaci i djelatnici Ministarstva usko su surađivali s provediteljima te je tako osigurana određena konzistentnost pristupa, prijenosa znanja i iskustava. Činjenica da je priprema svih planova ovisila o projektnom financiranju može sugerirati određenu krhkost u smislu održivosti početnog i svih narednih ciklusa planiranja. Međutim, s obzirom da je Ministarstvo tijekom sedam godina uspijevalo pronaći način da se proces održi upućuje na važnost planiranja. S jedne strane, planiranje socijalnih usluga na županijskoj razini usko je povezano s razvojem mreže socijalnih usluga te doprinosi uspostavi vertikalnih veza u provedbi javnih politika, a potencijalno i procjeni njihovih učinaka. S druge strane, potiče decentralizirano planiranje, a moguće i preuzimanje odgovornosti za organiziranje i pružanje usluga, posebno onih koje su specifične za određene lokalne samouprave, ili u slučajevima kad je broj korisnika kojima je potrebna određena usluga mali. U takvim slučajevima se općine i manji gradovi povezuju te jedan organizira usluge za korisnike okolnih općina/gradova. Time se ograničeni resursi koriste učinkovitije, a potrebe korisnika su zadovoljene. To je potvrđeno u nekoliko desetaka slučajeva i u ovom istraživanju.

Osim županija i određeni gradovi pripremaju svojevrzne socijalne planove, takozvanu socijalnu sliku grada. Radi se uglavnom o većim gradovima s dugogodišnjom 'tradicijom' izrade socijalnih slika, primjerice Zagrebu, Splitu, Rijeci, Osijeku i Puli. Za izradu socijalnih planova/slika zadužen je Savjet za socijalnu skrb čiji djelokrug rada²⁵ i članstvo²⁶ definira Zakon o socijalnoj skrbi²⁷, a osniva ga i članstvo potvrđuje županijska skupština.

Polovicu od 18 planova usvojile su županijske skupštine, a u osam županija pripremljeni su i prateći jednogodišnji akcijski planovi. U svim akcijskim planovima primjetan je oprez u razmatranju izvora financiranja usluga te se uglavnom navode sigurni izvori, bilo da se radi o proračunima središnje države ili lokalnih samouprava. Planiranje obično podrazumijeva uspostavljanje odnosa između četiri međuvizna elementa: raspoloživa financijska sredstva, razvoj usluga, obuhvat korisnika i ishodi (slika 8.2.). Korištenje raspoloživih financijskih sredstava kao početne točke može djelomično rezultirati boljim usmjeravanjem sredstava i povećanjem učinkovitosti, no može dovesti i do toga da ključne potrebe ne budu zadovoljene.

Slika 8.2. Sredstva, usluge i ishodi



²⁵ Planiranje i razvoj mreže socijalnih usluga i ostvarivanja prava, obveza, mjera i ciljeva socijalne skrbi, ali i predlaganje izmjena u socijalnoj mreži, procjena potreba korisnika te evaluacija rada nositelja djelatnosti socijalne skrbi u dijelu provedbe mjera iz socijalnog plana.

²⁶ Predstavnicima područne (regionalne) i lokalne samouprave, centara za socijalnu skrb, domova socijalne skrbi, centara za pomoć i njegu, korisnika, vjerskih za jedinicu te drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, ustanova iz područja obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i drugih djelatnosti važnih za socijalno uključivanje korisnika, strukovnih komora i udruga, udruga za promicanje prava korisnika socijalne skrbi, sindikata i poslodavaca u socijalnoj skrbi.

²⁷ Članak 178. Zakona o socijalnoj skrbi (NN, 33/2012).

Uključenost Ministarstva socijalne politike i mladih u dosadašnje procese izrade županijskih planova socijalnih usluga odvijala se na dvije razine: a) stručnjaci Ministarstva upravljali su projektima tehničke pomoći u sklopu kojih su planovi izrađeni i b) predstavnici centara za socijalnu skrb sudjelovali su u pisanju planova. Može se reći da je na stručno-tehničkoj razini bila osigurana horizontalna i vertikalna komunikacija. Međutim, čini se da još uvijek ima prostora za pohranu lokalnih podataka u centralnu bazu. Osim toga, pitanje evaluacije provedbe planova i njihovih učinaka iz perspektive korisnika i sustava socijalne politike ostaje otvoreno.

Uz sve izazove vezane uz metodologiju izrade, sadržaj, usvajanje i provedbu županijskih planova razvoja socijalnih usluga²⁸ (pa i eventualnu evaluaciju nakon provedbe), njihova uloga kao instrumenta planiranja na mezo-razi u kontekstu ograničene funkcionalne i financijske decentralizacije je izuzetno bitna. Sama procjena situacije, kao prvi korak u procesu planiranja, otkriva jazove između potreba i ljudskih i financijskih kapaciteta, i to ne samo na lokalnoj, već i na nacionalnoj razini. Aktivno uključivanje gradova u županijske procese planiranja, posebice onih većih, ključno je radi izbjegavanja dupliciranja i doprinosa stvaranju ekonomije razmjera. Dosad je primijećeno da se manji gradovi i općine ne libe organizirati uslugu u jednom gradu za korisnike iz više okolnih mjesta koje zajednički financiraju, naročito kad se radi o manjem broju korisnika ili kad se radi o uslugama koje nisu zakonski definirane.

9. KOMPARATIVNI UVIDI: SUSTAVI SOCIJALNE ZAŠTITE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I AUSTRIJI

Ministarstvo socijalne politike i mladih koje je provodilo projekt »Sinergijski socijalni sustav« u suradnji sa UNDP-om organiziralo je u svibnju i lipnju 2015. godine studijska putovanja u Austriju i Sloveniju²⁹.

Cilj je studijskih putovanja bio detaljnije upoznavanje sa austrijskim i slovenskim sustavima socijalne zaštite, a navedene države su odabrane jer njihovi sustavi imaju niz sličnosti sa hrvatskim sustavom, čemu je doprinijelo i zajedničko povijesno naslijeđe.

Stečena iskustva i prepoznati primjeri dobre prakse predstavljeni su u zasebnom izvješću »Analiza prijenosa dobre prakse« te će sukladno kriterijima primjenjivosti i započetih reformskih procesa u Republici Hrvatskoj biti iskorišteni za izgradnju isplativijeg sustava socijalne zaštite. U ovom su poglavlju sažeto prezentirani samo primjeri dobre prakse i analiza njihove primjenjivosti u hrvatskom kontekstu. Pri razmatranju načina organiziranja sustava socijalne zaštite u obzir su uzeti elementi koji upućuju na decentralizaciju određenih funkcija, na poveznice između socijalne zaštite na središnjoj i na lokalnim razinama te na način upravljanja sustavom i njegovim dijelovima.

9.1. O sustavu socijalne zaštite u Austriji

Austrijski sustav socijalne zaštite karakterizira određena kombinacija centraliziranih i decentraliziranih elemenata. Većinom socijalnih programa, prvenstveno socijalnim osiguranjem i univerzalnim naknadama, upravlja središnja država. Savezne države, lokalne i općinske vlasti odgovorne su za pojedine aspekte zdravstvene skrbi, stanovanje, većinu socijalnih usluga, brigu o djeci i dio socijalnih naknada. Uz državne aktere bitnu ulogu u kreiranju zakonodavnog i okvira javnih politika u području socijalne zaštite imaju i socijalni partneri, a interese pojedinih skupina građana predstavljaju organizacije civilnoga društva. U reformske procese uključeni su i neovisni stručnjaci čije analize temeljene na činjenicama doprinose procesu donošenja odluka, ali i njihovoj provedbi.

mrežom organiziranom na dvije razine. Osnova sustava je osiguranje za sve zaposlene osobe te u velikoj mjeri za članove njihovih obitelji u slučaju bolesti, nesreće, nezaposlenosti, roditeljskog dopusta i mirovina. Zatim slijede usluge i naknade koje proizlaze iz sustava socijalne skrbi saveznih zemalja i općinskih vlasti za

²⁸ Detaljnije opisano u Podrška sustavu socijalne skrbi u procesu daljnje deinstitucionalizacije socijalnih usluga, Izvješće o procjeni planiranja socijalnih usluga, 2013, Oxford Policy Management.

²⁹ Sudionici studijskih putovanja bili su članovi Međusektorskog stručnog odbora kojeg su činili predstavnici iz različitih ministarstava zajedno s predstavnicima jedinica regionalne i lokalne samouprave te akademske zajednice.

građane u potrebi koji nisu pokriveni sustavom osiguranja. Pri tome središnja država postavlja standarde u smislu vrste usluga i naknada te njihove visine, a svaka savezna država može proširiti vrste naknada i njihovu visinu, usluge i obuhvat korisnika.

Sustav socijalne zaštite u Austriji može se podijeliti na sljedeće segmente: i) socijalno osiguranje (socijalne mirovine, zdravstveno osiguranje, zaštita na radu); ii) osiguranje za slučaj nezaposlenosti (naknada za nezaposlene, pomoć za nezaposlene i mjere aktivne politike tržišta rada); iii) univerzalne naknade i usluge (obiteljski doplati, porezne olakšice za djecu (engl. »tax credit for children«), dječji doplati, dugotrajna skrb); iv) naknade po osnovi provjere materijalnog stanja (»means-tested benefits«) (minimalna primanja iz sustava mirovinskog osiguranja, pomoć za nezaposlene u slučaju nezaposlenosti uz provjeru minimalnog dohotka, stipendije i pomoći učenicima i studentima); v) socijalna zaštita za državne službenike (prema posebnim odredbama); vi) socijalni sustavi za kompenzaciju (žrtve rata, djelatnici vojne službe i policije); vii) zaštita prava iz okvira radnog zakonodavstva; viii) dodatni sustav mirovina; ix) socijalne usluge (domovi za starije, skloništa za žrtve obiteljskog nasilja, skrb u zajednici za osobe s invaliditetom, podrška beskućnicima itd.).

Jedan od noviteta na razini sustava koji se razvija u posljednjih nekoliko godina je proširenje opsega pokrivenosti socijalnim osiguranjem na način da uključuje veliki dio osiguranika koji nisu u standardnom/punom radnom vremenu uz plaćanje doprinosa. Naime, uključeni su i oni koji rade na pola radnog vremena, u slobodnim profesijama, samozaposleni, oni koji rade privremeno i povremeno. Ovako razgranat sustav koji nadilazi standardne oblike osiguranja koji proizlaze iz rada upućuje na činjenicu da austrijski model prepoznaje i pokušava se nositi s dvije bitne činjenice koje utječu na financiranje sustava socijalne zaštite. Prvo, sustavi socijalne zaštite su tradicionalno osmišljeni za stalno zaposlene osobe i dobro su funkcionirali u vrijeme visoke zaposlenosti. Međutim, u periodima rasta koji ne donosi nova zapošljavanja i u situacijama kad se sam pojam, sadržaj i oblici rada mijenjaju (i ne odnose se samo i jedino na punu zaposlenost), postaje upitno financiranje sustava, a s druge strane raste broj osoba koje nisu osigurane. Stoga je potrebno razvijati sustav kako bi pratio moderne (fleksibilne) oblike rada, obuhvatio najveći mogući broj građana, a istovremeno doprinosio financijskoj održivosti.

9.2. O sustavu socijalne zaštite u Sloveniji

Slovenski sustav socijalne zaštite jamči pravo na socijalnu sigurnost, uključujući obvezno zdravstveno, mirovinsko i osiguranje za slučaj invaliditeta te druge vrste osiguranja propisane zakonima. U nadležnosti općina su lokalni poslovi, oni poslovi koji se tiču samo stanovnika te općine. Država može zakonom prenijeti općini neke poslove iz državne nadležnosti, ukoliko općina osigura financijska sredstva za njihovu provedbu. Međutim, u tom slučaju država zadržava pravo nadzora nad tim funkcijama u smislu pridržavanja zakonskih odredbi i kompetentnosti u obavljanju funkcija. U praksi, sustavom socijalne zaštite ipak upravlja središnja država. Naime, nadležno ministarstvo putem centara socijalne skrbi obavlja gotovo sve poslove socijalne skrbi. Vrlo malo obaveza je »preneseno« jedinicama lokalne samouprave.

No, s druge strane, u upravljanju sustavom sudjeluju različiti akteri, kao što je Zajednica centara za socijalni rad i Institut za socijalnu zaštitu, stručnjaci/predstavnici akademske zajednice i drugi. Pri tome je bitno napomenuti da Zajednica centara za socijalni rad u čijem radu sudjeluju svi centri omogućuje razradu mjera nacionalnih javnih politika na lokalnoj razini i obrnuto, doprinosi direktnom prijenosu lokalnih iskustava u nacionalne okvire. Osim toga, centri nastoje uspostaviti direktne veze sa jedinicama lokalne uprave, različitim akterima i korisnicima postavljanjem koordinatora za određena pitanja (primjerice, koordinatori za nasilje u obitelji, koordinatori za prava osoba s psihosocijalnim teškoćama itd.).

Prava iz sustava socijalne zaštite u smislu osiguranja, naknada i usluga ne razlikuju se bitno od onih u Hrvatskoj. Jedna od odlika slovenskog sustava, koja je i u Hrvatskoj prioritet, je težnja prema informatizaciji sustava prikupljanja i praćenja podataka te katalogiziranja prava. U taj su sustav uključena gotova sva nacionalna tijela,

ali i jedinice lokalne samouprave, čime je omogućeno kontinuirano prikupljanje podataka i administrativnih podataka usklađenih sa nacionalnim potrebama za određenim informacijama.

9.3. Primjeri dobre prakse iz Austrije i Slovenije i njihova primjenjivost u Hrvatskoj

U nastavku donosimo pregled uočenih primjera dobre prakse u Austriji i Sloveniji koji su primjenjivi u Republici Hrvatskoj (tablica 9.3.1.). Primjeri dobre prakse izvedeni su iz analize dokumenata i rasprava sa stručnjacima u posjećenim institucijama, a grupirani su prema sljedećim tematskim jedinicama:

- 1) Upravljanje sustavom: prikupljanje i analiza podataka, unaprjeđivanje javnih politika
- 2) Jačanje kapaciteta za analizu i unaprjeđenja javnih politika na području socijalne zaštite
- 3) Organiziranje i pružanje usluga usmjerenih na korisnike
- 4) Povezivanje socijalnih naknada - odabrani primjeri
- 5) Planiranje socijalnih usluga i decentralizacija

Pojedini primjeri dobre prakse već se u potpunosti ili djelomično primjenjuju u sustavu socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj, a za pojedine dobre prakse identificirane su mogućnosti za unaprjeđenje u samoj primjeni te uvjeti koje treba zadovoljiti prije uvođenja istih.

Pojam dobre prakse predstavlja oblik evaluacije programa u javnoj politici. To je proces preispitivanja javnih politika koje su na snazi u drugim državama s ciljem rješavanja sličnih problema sa kojima se donosioci javnih politika susreću prilikom kreiranja istih.

Prilikom definiranja dobre prakse važno je voditi računa o postavljanju realnih očekivanja u odnosu na cilj ili promjenu koju želimo postići, provođenju kvalitetne analize postojećih primjera dobre prakse, evaluaciji provedbe navedenog primjera dobre prakse, definiranju ranjivosti i kompleksnosti predloženog rješenja te stavljanje primjera dobre prakse u kontekst situacije, društvenog okruženja i sustava ostalih javnih politika u državi u kojoj se planira provesti.

Niže navedene primjere dobre prakse članovi Međusektorskog stručnog odbora prihvatili su konsenzusom te su kao takvi uvršteni u Analizu prijenosa dobre prakse koju je pripremilo Ministarstvo socijalne politike i mladih u suradnji sa UNDP-om.

Tablica 9.3.1. Primjeri dobre prakse iz Austrije i Slovenije i ocjena njihove primjenjivosti u Hrvatskoj

Primjer dobre prakse	Ocjena primjenjivosti	Obrazloženje
Upravljanje sustavom: prikupljanje i analiza podataka, unaprjeđivanje javnih politika		
Republika Slovenija kreirala je Integrirani informacijski sustav (IS-CDS) koji sadrži sve podatke o korisnicima prava socijalne zaštite temeljem kojih se izdaju rješenja o ostvarivanju prava. Pristup sustavu imaju djelatnici Ministarstva, 62 centra za socijalnu skrb i djelatnici u općinama i gradovima. Ulaz u sustav omogućen je putem posebnih kartica za službene osobe. Takve kartice registriraju svaki ulazak u sustav, pretraživanje i promjenu podataka. Slovenski sustav služi za isplatu više od 10 naknada, a objedinjuje podatke iz 46 različitih institucija.	Navedeni primjer dobre prakse je u primjeni. Identificirane su mogućnosti za unaprjeđenje.	U Republici Hrvatskoj je u uporabi sustav SocSkrb putem kojega su centri za socijalnu skrb i njihove podružnice informatički povezani preko OIB-a korisnika s drugim relevantnim institucijama. Time je stvorena jedinstvena baza podataka o svim korisnicima prava koja se priznaju temeljem Zakona o socijalnoj skrbi, a koje postupke provode CZSS. Svi centri za socijalnu skrb u Republici Hrvatskoj rade u brzom, suvremenoj, jednostavnoj, učinkovitoj i multifunkcionalnoj web aplikaciji SocSkrb, putem koje su umreženi međusobno i sa Ministarstvom socijalne politike i mladih. Kroz aplikaciju SocSkrb stručni radnici centara za socijalnu skrb za opravdane potrebe u poslovnim procesima, zbog racionaliziranja, transparentnosti, ekonomičnijeg i bržeg postupanja, kako bi se pružila što kvalitetnija usluga građanima i smanjili nepotrebni troškovi, informatičkim putem dohvaćaju određene podatke, neophodne za provođenje postupaka u nadležnosti centra za socijalnu skrb, iz informacijskih sustava, odnosno zbirke podataka drugih institucija (podaci iz OIB sustava, podaci o nezaposlenosti, podaci o primicima, podaci o imovini). Informacijski sustav Ministarstva socijalne politike i mladih (MSPM) moguće je dodatno unaprijediti kako bi pristup određenim podacima/informacijama (poštujući pravo na zaštitu osobnih podataka) imali predstavnici lokalnih zajednica, drugih ministarstava, Državnog zavoda za statistiku i akademske zajednice.
		S obzirom na postojeća zakonska rješenja, primjerice sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, korisnici zajamčene minimalne naknade ispunjavaju uvjete za priznavanje prava na troškove za ogrjev na razini županija/gradova/općina. Osim toga, na tim razinama dodjeljuju se i jednokratne novčane pomoći korisnicima koji na njih imaju pravo sukladno općim aktima županija. U tom smislu ne postoje nikakve prepreke da se na razini odgovornih osoba, uz ovlaštenje za pristup, navedene naknade isplaćuju usuglašeno sa svim ostalim naknadama. Moguće je i naknade na razini županija integrirati u jedinstveni informacijski sustav. Međutim, pri tome je bitno voditi računa i o perspektivi i učincima na korisnike. Nadalje, Ministarstvo branitelja koristi sustav Domplus putem kojeg je povezano s Odjelima za branitelje pri Uredima državne uprave u jedinicama područne (regionalne) uprave. Sustav sadrži bazu podataka o svim korisnicima prava i usluga sukladno Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Međutim, sustav nije povezan sa relevantnim podacima drugih institucija. Općenito, za potrebe optimizacije prikupljanja podataka, kako na horizontalnoj tako i na vertikalnoj razini, eventualno unaprjeđenje moglo bi se odnositi na kreiranje jedinstvenog informacijskog

		sustava koji koriste sve institucije, a koji bi uz opći dio sadržavao i zasebne baze podataka ovisno o specifičnim potrebama pojedinih tijela/institucija.
Slovenski Zavod za statistiku u provedbi ankete EU-SILC prikuplja podatke o dohocima anketiranih iz administrativnih izvora, što je omogućeno slovenskim Zakonom o statistici.	Navedeni primjer dobre prakse djelomično se primjenjuje.	Trend je i u Hrvatskoj preuzimanje što više varijabli iz administrativnih izvora (primjer iz Porezne uprave – JOPPD obrazac). Prelazak na administrativne izvore za dio varijabli predviđeno je za 2016. (testiranje) i 2017. godinu (provedba). Potrebno je sustavno povezivanje postojećih administrativnih podataka te njihovo intenzivnije korištenje.
Na temelju Zakona o statistici u Sloveniji, Statistički ured Slovenije ima pravo sklapati pojedinačne ugovore sa jedinicama koje sastavljaju izvješća u vezi prikupljanja podataka u kojima se dogovaraju detalji o obliku podataka kakvi moraju biti dostavljeni. Na taj način Statistički ured od jedinica koje sastavljaju izvješća dobije na uvid mikropodatke koji bitno olakšavaju obradu, analizu i proizvodnju ESSPROS statistike.	Navedeni primjer dobre prakse je djelomično primjenjiv. Potrebna su unaprjeđenja.	Dva glavna metodološka izazova u prikupljanju podatka za ESSPROS do sada su bila nemogućnost suvisle računovodstvene raščlambe u zasebne mirovinske programe mirovina korisnika prema posebnim propisima i socijalna zaštita na lokalnoj razini. Novim Zakonom o mirovinskom osiguranju i aktivnoj pomoći Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje prvi izazov biti će riješen u 2016., dok bi rješenje za drugi izazov bilo statističko iskorištavanje podataka koje uredi državne uprave dostavljaju MSPM. Potrebno je dodatno izgraditi kapacitete za prikupljanje podataka na administrativnoj razini: u smislu razrade jedinstvene metodologije usklađene s potrebama ESSPROS-a, ali i drugih nacionalnih sustava prikupljanja podataka; usuglašavanja o potrebnim podacima na međuresornoj razini i jačanja ljudskih kapaciteta za prikupljanje, unos i obradu određene razine / vrste podataka. Sustav MISOS je u procesu prilagodbe kako bi bio komplementaran potrebama i inputima Državnog zavoda za statistiku; potrebno ga je proširiti na naknade / usluge izvan sustava socijalne skrbi (primjerice na sustav obrazovanja, zapošljavanja, porezne uprave).
Slovenske nadležne institucije izdaju katalog svih naknada i prava koje korisnik može ostvarivati na razini lokalne zajednice (JLP(R)S).	Navedeni primjer dobre prakse je u primjeni.	U sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav izrađena je analiza svih socijalnih naknada na lokalnoj i nacionalnoj razini te je u završnoj fazi izrada Kataloga svih socijalnih naknada. Potrebno je napraviti plan prikupljanja podataka i obrasce za JLP(R)S i državna tijela koji prati metodologiju ESSPROS-a.

Jačanje kapaciteta za analizu i unaprjeđenje javnih politika u području socijalne zaštite		
Slovenski Institut za socijalni rad je neovisno tijelo koje provodi analize, prati proces pripreme i provedbe zakona, strateških dokumenata, programa i projekata te daje kritičke osvrte prilikom njihovog donošenja i stupanja na snagu. Institut je osnovala Vlada Republike Slovenije 1996. godine kao javnu ustanovu s ciljem pružanja stručne potpore u području socijalne zaštite. Financira se iz Državnog proračuna (400.000,00 eura - 90 %) te iz vanjskih izvora (10 %). Iz Državnog proračuna se financira 8,5 zaposlenih. Osnovna djelatnost Instituta su izrada stručnih podloga, analiza podataka, izrada sustava pokazatelja i evaluacija projekata, kao i istraživanja. Razvili su evaluacijski model za socijalnu zaštitu.	Navedeni primjer dobre prakse djelomično se primjenjuje.	MSPM je ustrojio Službu za podršku centrima za socijalnu skrb, koja, među ostalim, ima zadatak i pratiti provedbu reformskih procesa i njihovih učinaka. Neovisno o činjenici postojanja takve Službe u MSPM-u, moguće je razmotriti potrebu i dodanu vrijednost neovisnih praćenja i evaluacija učinaka zakona i javnih politika te drugih intervencija u sustavu, posebice iz perspektive korisnika, ali i iz perspektive djelatnika i samog sustava. Neovisne (vanjske) evaluacije, uz dobro osmišljen unutarnji sustav praćenja učinaka (korištenjem modula SocSkrb i MISOS), u potpunosti bi doprinijele ostvarivanju svih faza upravljanja javnim politikama u području socijalne zaštite i drugim komplementarnim područjima. Potrebno je osnažiti, uz vodstvo Ministarstva socijalne politike i mladih, institucionalnu suradnju s fakultetima i javnim institutima, na kojima postoje stručnjaci koji se bave analizama u ovom području. Mogli bi se pokrenuti projekti izrade evaluacijskih modela za razna područja (npr. mirovinski sustav, sustav zapošljavanja, sustav socijalne skrbi i obiteljskih naknada), koji bi služili za ex ante i ex post analize reforme spomenutih sustava
Zajednica centara za socijalni rad u Sloveniji je medijator između Ministarstva i centara. Neprofitna je organizacija s javnim ovlastima, Vlada daje suglasnost za njeno osnivanje te se financira iz državnog proračuna. Kao tijelo s javnim ovlastima, Zajednica centara obavlja sljedeće zadatke: priprema katalog zadataka i radnih procesa koje obavljaju centri za socijalni rad, uzimajući pri tom u obzir socijalne usluge, aktivnosti koje centar obavlja sukladno javnim ovlaštenjima, aktivnosti koje centri obavljaju temeljem drugih zakona koje nisu iz područja socijalne zaštite; utvrđuje standarde i norme za provođenje svih zadataka koji su povjereni centrima bilo putem javnih ovlasti, bilo putem drugih zakona ili propisa. Osim ovih zadataka, Zajednica djeluje kao platforma centara za socijalni rad unutar koje se formuliraju zajednički interesi, analizira zakonodavstvo i predlažu izmjene, unaprjeđuju stručna znanja djelatnika u socijalnom radu. U Austriji su centri za socijalni rad dužni brinuti o edukaciji socijalnih radnika i drugih zaposlenika te stručnom usavršavanju zaposlenika posvećuju posebnu važnost.	Navedeni primjer dobre prakse djelomično je u primjeni.	U okviru MSPM organizirana je Služba za podršku centrima za socijalnu skrb koja im pruža podršku vezano uz radne procese i obavljanje stručnog rada, utvrđivanje standarda i normi za provođenje zakona i propisa. Uloga takve službe je izražena naročito u vrijeme reformskih procesa kada dolazi do promjene radnih procesa, zakonskih i odredbi javnih politika te stručnih pristupa u radu s korisnicima. Pri tome je bitna i uloga praćenja (monitoring) i analize promjena odnosno njihovih učinaka iz perspektive korisnika, ali i iz perspektive sustava. Edukacije stručnih radnika u socijalnom radu i drugi oblici jačanja kapaciteta stručnjaka trebali bi biti usuglašeni sa MSPM kako bi edukacije uključivale sadržaje vezane uz zakonske odredbe i druge uredbe. Razmotriti mogućnost sklapanja ugovora sa akademskim institucijama za izradu kurikula te angažman stručnjaka.
Organiziranje i pružanje usluga usmjerenih prema korisnicima		
Slovenski sustav naglašava princip organiziranja i pružanja usluga usmjerenih prema korisnicima. Jednostavnost u postavljanju i obradi zahtjeva koje podnose korisnici – sve je usmjereno korisniku i njegovim potrebama (brzina, smanjenje administriranja...). U Sloveniji postoje koordinatori za korisnike.	Navedeni primjer dobre prakse je u primjeni.	Zakonom o socijalnoj skrbi (NN, 157/13., 152/14., 99/15.) stručni radnik centra za socijalnu skrb u obvezi je izraditi individualni plan skrbi za svakog korisnika čime se osigurava pružanje usluga usmjerenih korisniku i njegovim potrebama i kvalitetnije daljnje praćenje njegove životne situacije. U završnoj fazi je realizacija Programa zapošljavanja mladih u centrima za socijalnu skrb kao koordinatora društveno korisnog rada koji će pratiti radno sposobne korisnike zajamčene minimalne naknade i u suradnji s JLS uključivati ih u javne radove. Ova preporuka predstavlja glavni fokus sustava socijalne zaštite koji ima za cilj uspješnu organizaciju i učinkovitost rada. Socijalni radnik treba biti mobilizator sustava.

U Austriji svaki CZSR ima recepciju (front office) gdje se odvija prvi kontakt s potencijalnim korisnikom, zatim uslužnu ili servisnu zonu (back office), te zonu za upravne poslove (donose se odluke, vode postupci, imaju i liniju za prespajanje pozivatelja na nadležne okruge). U svom radu centri su usmjereni na korisnika - tzv. case management. Uočena je važnost brige o zadovoljstvu na poslu i važnost organizacijske kulture u radu s korisnicima.	Navedeni primjer dobre prakse je djelomično primjenjiv.	U Republici Hrvatskoj su u tijeku reformski procesi koji obuhvaćaju i promjene u organizaciji centara za socijalnu skrb s ciljem bolje usmjerenosti na korisnika.
Austrijski Zavod za zapošljavanje organiziran je na način da ima posebne zone: ■ infozona – osnovna svrha je informiranje o slobodnim radnim mjestima; podrška u pisanju molbi za posao ■ uslužna zona – koja pruža podršku novozaposlenima u prvih 5 mjeseci od prijave radi brže integracije u svijet rada; administracija i isplata naknada; ■ zona za savjetovanje – pruža usluge savjetovanja za obrazovanje i zapošljavanje; organizirani su i posebni odjeli za određene skupine korisnika/ica (mlade od 21-25 godina, osobe s invaliditetom, majke nakon porodičnog dopusta, korisnike/ice socijalne naknade i druge skupine); ■ zona za poduzeća/tvrtke ■ ravnateljstvo. S obzirom na usmjerenost prema zapošljavanju mladih, organizirani su i posebni odjeli po dobi korisnika i to: 1. za mlade do 21. godine života 2. za osobe od 21. do 25. godine života i 3. za osobe starije od 25. godine života.	Navedeni primjer dobre prakse je primjenjiv.	Preporuča se prenijeti informacije Hrvatskom zavodu za zapošljavanje o ovakvom načinu organizacije rada s korisnicima.
Integracija i radna aktivacija osoba u nepovoljnom položaju na tržištu rada te stvaranje novih radnih mjesta kroz inicijative u socijalnom poduzetništvu – austrijski Wien Work. Ovaj model omogućava zapošljavanje osoba s invaliditetom, osoba s kroničnim bolestima ili dugotrajno nezaposlenih osoba koje ovim projektom dobivaju priliku sudjelovati u gospodarskom i društvenom životu. Trenutno zapošljavaju oko 600 zaposlenika, a još 160 osoba je na obuci. Pokazali su se kao sposobni partneri u gospodarstvu jer nude visoko klasificirani spektar proizvoda i usluga.	Navedeni primjer dobre prakse je primjenjiv; potrebno unaprijediti.	Ovakav model je primjenjiviji na razini JLS (općina i gradova). No i županije se u takvim pravnim osobama mogu pojaviti kao suosnivači/suvlasnici. Slične inicijative su se već profilirale u hrvatskom sustavu. Primjerice: Ustanova za rad i rehabilitaciju osoba sa invaliditetom „DES“ u Splitu čiji su suosnivači Grad Split (65 % udjela) i Splitsko-dalmatinska županija (35 % udjela). Ministarstvo branitelja radi na organizaciji veteranskih centara kao institucija koje će na jednom mjestu pružati sveobuhvatnu skrb za hrvatske branitelje i članove njihovih obitelji. Prednost pri zapošljavanju imat će nezaposleni branitelji i članovi njihovih obitelji čime će se potaknuti zapošljavanje socijalno ugroženih skupina. Postoje i drugi oblici socijalnog poduzetništva (najčešće u obliku socijalnih zadruga), no uglavnom u začetnom stadiju. Socijalno poduzetništvo predstavlja, među ostalim, i integrirani pristup pružanju socijalnih usluga, aktivaciji i integraciji u svijet rada. S obzirom da se radi o korisnicima koji često imaju i potrebe za drugim/različitim uslugama iz sustava socijalne zaštite, uloga socijalnog radnika/mentora za socijalno uključivanje može biti odlučujuća u procesu njihove aktivacije i zapošljavanja. Ključno je i povezivanje socijalnih radnika i savjetnika iz Zavoda za zapošljavanje u kreiranju individualnog plana za svakog korisnika (jedinstvenog plana za potrebe sustava socijalne skrbi i zapošljavanja). Ovaj primjer dobre prakse potrebno je inkorporirati u aktivnosti provedbe Strategije razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

Povezivanje socijalnih naknada - odabrani primjeri		
Unutar osnovne socijalne pomoći (minimalni dohodak) u Austriji, određen je nominalni iznos koji se odnosi na troškove stanovanja. Lokalne jedinice plaćaju razliku između lokalno determiniranih troškova i spomenutog nominalnog iznosa. U Austriji naknada za troškove stanovanja podrazumijeva naknadu rente, a troškovi struje, grijanja i komunalija pokrivaju se iz osnovne socijalne pomoći.	Navedeni primjer dobre prakse je primjenjiv.	Potrebno je uvođenje zajamčenog minimalnog standarda. S obzirom na nejednaku razinu razvijenosti jedinica lokalne samouprave, postojeći sustav ne osigurava zaštitu svih korisnika na jednak način. Stoga se reformskim procesima nastoji unaprijediti pitanje troškova stanovanja.
Zajamčena minimalna naknada u Austriji vezana je uz aktivnu raspoloživost korisnika za prihvaćanje eventualnog zaposlenja, kao i sudjelovanje u doškolovanju i prekvalifikacijskim aktivnostima. Iznimke su majke sa tek rođenom djecom, osobe iznad dobi za umirovljenje, korisnici koji skrbe za člana obitelji ili o teško bolesnoj djeci. U slučaju da korisnik ne sudjeluje u propisanim aktivnostima, naknada mu se umanjuje 25 % za jedan mjesec, 50 % ako izbjegava obveze dva ili više mjeseci zaredom. Na kraju gubi cjelokupnu zajamčenu minimalnu naknadu, osim dodatka za stanovanje. U Sloveniji postoji dodatak za radnu aktivnost, koji predstavlja uvećanje socijalne pomoći kao nagradu za poseban trud radno aktivnog pojedinca u traženju posla ili sudjelovanju u volonterskom radu (dodatak na socijalnu pomoć ovisi i broju odrađenih sati).	Navedeni primjer dobre prakse je djelomično u primjeni.	Navedeno je već regulirano Zakonom o socijalnoj skrbi (članak 39. i 40.): na sličan način uređena je radna aktivacija. Moguća su određena poboljšanja koja ovise, između ostaloga, o financijskim mogućnostima u Državnom proračunu. Svaka institucija koja odobrava pojedine vrste pomoći, pa i županija, treba poticati volontiranje, tj. poseban trud i zalaganje pojedinca, jer se na taj način ostvaruje jedno od temeljnih načela socijalne skrbi, a to je poticanje korisnika na „izlazak“ iz sustava socijalne skrbi i integracija u društvo. Potrebno provoditi evaluacije ishoda aktivnih mjera tržišta rada. Radna aktivacija je komponenta Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, iako su primjerice javni radovi zapravo mjera iz domene socijalne politike. Uvjetovanje prava na zajamčenu minimalnu naknadu sudjelovanjem u AMTR može imati i suprotne efekte od očekivanih. Potrebna je uža suradnja socijalnih radnika iz centara za socijalnu skrb i savjetnika Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u radu s korisnicima te zajedničko planiranje rada s korisnikom na željenim ishodima.
U Austriji kod izračuna sredstava koja potencijalni korisnik naknade ima na raspolaganju ne uzima se u obzir dječji doplati i naknada za pomoć i njegu, a od druge imovine osobno vozilo potrebno za posao, kuća ili stan potrebna korisniku za život (određene kvadrature). Ukoliko korisnik koristi naknadu duže od 6 mjeseci, u korist države upisuje se hipoteka na tu nekretninu. Također se u obzir ne uzima ušteđevina do 4.000,00 eura.	Djelomično primjenjivo.	Promjena uvjeta u ostvarivanju pojedinog prava uvjetovana je, i između ostaloga, stanjem u državnom proračunu koji ovisi o dugu opće države i održivosti upravljanja javnim financijama.
Planiranje socijalnih usluga i decentralizacija		
Slovenski sustav podrazumijeva socijalno planiranje na razini JLP(R)S kroz analizu kapaciteta i dostupnost mreže socijalnih usluga te definiranje specifičnih ciljeva razvoja institucionalnih i izvaninstitucionalnih usluga.	Navedeni primjer dobre prakse je djelomično u primjeni.	Zakonom o socijalnoj skrbi propisana je obveza donošenja županijskih socijalnih planova. Najveći broj županija donio je svoje socijalne planove, a u tijeku je i priprema za izradu instrumentarija za praćenje provedbe. Sukladno članku 195. st. 4. Zakona o socijalnoj skrbi (NN broj : 157/13., 152/14. i 99/15.) većina županija donijela je Socijalne planove županije za višegodišnje razdoblje, kao i Akcijske planove za kalendarsku godinu.
Kada je riječ o decentralizaciji, slovenski stručnjaci ističu prepoznavanje potreba korisnika na lokalnoj razini, što se posebice odnosi na usluge jer upravo pružatelji usluga prvi prepoznaju potrebe na određenom području. Uz navedeno, podrška zajednice je jedna od najvažnijih karika skrbi za siromašne i socijalno isključene skupine, što su i slovenski stručnjaci naglasili, te predstavili jedan od oblika podrške od strane lokalne zajednice usmjerenog osobama s psihičkim teškoćama. Austrijski stručnjaci također ističu važnosti i potrebu suradnje i usklađivanja politika centralne vlasti/vlade sa onima na lokalnoj razini.	Navedeni primjer dobre prakse je već djelomično primijenjen.	Pružanje usluga na lokalnoj razini već je preneseno u nadležnost županija (domovi za starije osobe) kao i pružanje ostalih usluga ovisno o potrebama građana na lokalnoj razini. Ovo je potpuno primjenjivo na razini JLS (općina i gradova), a djelomično na razini županija. Naime, usluge je moguće približiti korisnicima na najnižoj razini teritorijalnog ustroja jer je to korisnicima najbliže (npr. dnevni centri, radionice i sl.). Međutim, pojedine usluge su povremene ili vrlo specifične, neracionalno ih je organizirati na razini općina, moguće je povezati općine, odnosno usluge organizirati na razini županije. Jedan od takvih primjera organizacije usluga na razini županija i gradova,

		a u koordinaciji s Ministarstvom branitelja su prava i usluge branitelja i njihovih obitelji. Svaki oblik suradnje različitih razina vlasti u cilju pronalaska najboljih modela u politikama socijalne skrbi prema korisnicima je ne samo poželjan nego i nužan. Potrebno je osnaživanje JLP(R)S s ciljem unaprjeđenja njihovih kapaciteta za pružanje neposredne zaštite korisnicima. Potrebno je unaprijediti metode i vještine rada na kreiranju aktivnosti i upravljanju različitim segmentima sustava kako bi mogli pravovremeno i kvalitetno odgovoriti na potrebe korisnika (pojedinaца, obitelji i zajednica). Ciljeve socijalne zaštite na nacionalnoj razini potrebno je vezati uz postupak socijalnog planiranja na razini županija. Potrebno je i aktivnije uključivanje centara za socijalnu skrb u prikupljanje podataka i procese strateškog planiranja na razini lokalnih zajednica i županija. Kao prva točka u prikupljanju informacija, analizi i planiranju, centar je bitna karika za čitav sustav socijalne skrbi te svojim sudjelovanjem u radu županijskih tijela, posebice Vijeća za socijalnu politiku, doprinosi razvoju politika unutar županije te posebice njihovu povezivanju (i kreiranju sinergijskih učinaka) s reformskim procesima na nacionalnoj razini.
Austrijski sustav socijalnog planiranja (novčane naknade i usluge) ilustrira bečki Upravni odjel za zdravstvo i socijalna pitanja te strateško socijalno planiranje i nadzor socijalnih naknada (odjel Gradskog poglavarstva 24) u Beču. • Ima 6 zaposlenih, a ustrojen na sljedeći način: - Bečki fond za zdravstvo (financiranje zdravstvenih ustanova) - Odjel za izvješćivanje i socijalno planiranje - Odjel za zdravstveno planiranje - Odjel za statistiku i financije Cilj socijalnog planiranja: - unaprijediti socijalnu situaciju u Beču; - prevencija (sprječavanje problema u smislu socijalnih davanja); - rasporediti potrebe radi održivosti kao dugoročnog učinka; - interakcija s drugim socijalnim davanjima, - pravovremeno otkrivanje/identifikacija negativnih kretanja, - donošenje rješenja i stvaranje temelja za političke odluke. U odjelu za socijalno planiranje radi interdisciplinarni tim socijalnih radnika, sociologa i ekonomista. Zadaci i funkcije Odjela za izvješćivanje i socijalno planiranje: • Strateško planiranje (kratkoročno i dugoročno) i prognoza • Koordinacija, umrežavanje i procjena • Sastavljanje stručnih podloga o pojedinim socijalnim pitanjima • Pregovaranje i pripremanje temelja za donošenje političkih odluka • Izvješćivanje, promatranje i analiza	Navedeni primjer dobre prakse je primjenjiv.	Na razini županija primjenjiv je dio rada Odjela koji se odnosi na izvješćivanje i socijalno planiranje: - Strateško planiranje (kratkoročno i dugoročno) i prognoza - Koordinacija, umrežavanje i procjena - Sastavljanje stručnih podloga o pojedinim socijalnim pitanjima - Pregovaranje i pripremanje temelja za donošenje političkih odluka - Izvješćivanje, promatranje i analiza, a sve to u koordinaciji sa JLS (općine i gradovi). Preporuča se aktivnije uključivanje centara za socijalnu skrb u procese strateških planiranja na razini županija. Moguće opcije na razini centara za socijalnu skrb u tom smislu i s obzirom na njihovu predstojeću reorganizaciju uključuju: ■ organiziranje tima za plan i analizu s ciljem: - analize stanja u lokalnoj zajednici/županiji, praćenje provedbe socijalne politike u lokalnoj zajednici/županiji, sudjelovanje u planiranju i provedbi županijskih socijalnih planova; - analize obuhvata i strukture korisničkih skupina; praćenje potreba i novih rizika; - evaluacije učinaka programa i usluga socijalne zaštite zasnovane na jedinstvenom modelu i usporedivim podacima (MISOS i SocSkrb) ■ organiziranje tima (pojedinaц u manjim zajednicama) za razvoj kapaciteta lokalne zajednice s ciljem: - komunikacije s lokalnom zajednicom, informiranje o raspoloživim uslugama; - koordinacija rada centara za socijalnu skrb s dionicima drugih sustava (zdravstvo, obrazovanje, policija, sudovi itd.) - mobilizacija i podrška pružateljima usluga

10. ZAKLJUČCI, PRIJEDLOZI I PREPORUKE

10.1. Zaključci

Analiza socijalne zaštite na središnjoj razini vlasti pokazala je da državni sustavi socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalnih usluga, te kategorijalne naknade koje pružaju državna ministarstva čine okosnicu socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj. Ukupni izdaci socijalne zaštite u 2013. iznose 21,1 % BDP-a, a 20,7 % BDP-a ili 98 % ukupnog iznosa čine izdaci za programe socijalne zaštite na razini središnje države. Na toj razini pobrojana su 132 programa socijalne zaštite, od čega 64 novčane naknade, 50 naknada u izravnom pružanju roba i usluga te 18 naknada u subvencijama roba i usluga. Ukupna sredstva za te naknade iznosila su 68,17 milijardi kuna u 2013.

Za sustav socijalne zaštite na središnjoj razini vlasti može se reći da je visoko „koncentriran“. Naime, ako sustav zdravstvene skrbi, za koji se u 2013. godini izdvajalo 22,39 milijardi kuna, gledamo kao cjelinu i tome pridodamo 34,17 milijardi kuna koje su izdvojene za četiri vrste mirovina (starosna, invalidska i obiteljska mirovina, te invalidska mirovina HBDR), ispada kako više od četiri petine izdataka središnje države čine izdaci za zdravstveno i mirovinsko osiguranje.

Prema ESSPROS-u, trećina izdataka na središnjoj razini vlasti odnosi se na funkciju bolest/zdravstvena skrb (32,8 %), a gotovo još jedna trećina na funkciju starost (29 %). Slijede funkcija invaliditet (17,3 %), preživjeli uzdržavani članovi (9,9 %), obitelj/djeca (5,9 %), nezaposlenost (3,1 %) i socijalna isključenost (2,1 %).

Kako naknade iz sustava socijalnog osiguranja imaju pretežit udio u ukupnim socijalnim izdacima središnje države, za očekivati je da naknade s provjerom materijalnog stanja imaju tek manju ulogu. Doista, tek 3,24 milijarde kuna ili oko 5 % ukupnih sredstava isplaćuje se kroz naknade koje imaju provjeru dohotka, a takvih je 17 naknada.

Osim socijalnih naknada u klasičnom smislu, istraživanje na središnjoj razini vlasti obuhvatilo je porezne olakšice i druge olakšice koje se mogu podvesti pod širi pojam socijalne zaštite. Porezne olakšice su instrumenti ekonomske, socijalne, obiteljske, regionalne i drugih politika, kojima se određenim skupinama poreznih obveznika smanjuju porezne obveze. Porezne olakšice stvaraju uštede obveznicima u obliku manje plaćenog poreza, čime se podiže njihov životni standard, a u određenim slučajevima omogućuje se lakše zapošljavanje nekih skupina radnika zahvaljujući sniženju cijene rada. Obuhvaćene su 32 olakšice, od čega je 17 olakšica u sustavu doprinosa za socijalno osiguranje, 12 olakšica u sustavu poreza na dohodak, 1 u porezu na dobit i 2 u porezu na promet nekretnina. Ukupni porezni rashodi za ove olakšice iznosili su u 2013. godini 4,46 milijardi kuna, a gotovo dvije trećine tih rashoda odnosi se na ESSPROS funkciju obitelj/djeca, dok se 21 % odnosi na funkciju starost.

Za razliku od socijalnih izdataka na razini središnje države, može se kazati da su izdaci socijalne zaštite na razini JLP(R)S relativno skromni i da čine oko 0,43 % BDP-a (2013.). Skupa s troškovima predškolskog odgoja i obrazovanja iznose tek oko 1 % BDP-a.

Sustavi socijalne zaštite u JLP(R)S razlikuju se po visini i strukturi izdataka te brojnosti naknada i usluga koje pružaju. Gradovi troše oko 64 % ukupnih sredstava JLP(R)S, županije oko 24 %, a općine oko 12 %. Troškovi Grada Zagreba čine 1/3 ukupnih izdataka svih JLP(R)S, a troškovi četiri najveća grada (Zagreba, Splita, Osijeka i Rijeke) iznose gotovo 45 % svih izdataka na lokalnim i područnim razinama vlasti.

JLP(R)S financiraju kumulativno preko 3.000 različitih naknada i usluga. Broj naknada i visina troškova u jedinicama lokalne i područne samouprave ovise o stupnju njihove ekonomske razvijenosti i brojnosti socijalnih problema. Ekonomski razvijenije jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine) u pravilu financiraju veći broj socijalnih naknada i imaju veće socijalne izdatke po glavi stanovnika. U tom pogledu postoje značajne

regionalne razlike u Hrvatskoj. Socijalni izdaci po glavi stanovnika u županiji s najmanjim izdvajanjima (Virovitičko-podravska) 5 puta su manji nego u Gradu Zagrebu ili 4 puta manji nego u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, koja ima najveća izdvajanja po glavi stanovnika nakon Zagreba. Međutim, kada se socijalni izdaci mjere preko njihova udjela u lokalnim/regionalnim proračunima, onda su ti udjeli veći u ekonomski slabije razvijenim županijama, u kojima su i veće socijalne potrebe.

Analiza raspodjele financijskih sredstava prema korisničkim skupinama ili ESSPROS funkcijama pokazuje da JLP(R)S najmanje troše za zdravstvenu skrb, potporu preživjelim uzdržavanim članovima i nezaposlenost, jer su ove funkcije pokrivene programima osiguranja i drugim programima na središnjoj razini. Za Hrvatsku je karakterističan obuhvatan nacionalni sustav zdravstvene zaštite koji pokriva preko 95 % stanovništva, pomoć preživjelim uzdržavanim članovima osigurana je kroz sustav potpora za članove obitelji nestalih ili poginulih branitelja te kroz sustav obiteljskih i invalidskih mirovina i središnji program socijalne pomoći. Kada su u pitanju nezaposleni, naglasak je na mjerama njihova uključivanja u svijet zaposlenih. S druge strane, na funkciju djeca i obitelj troši se oko 45 % izdataka JLP(R)S, a čak oko 69 % u županijama. Zatim, oko 1/4 socijalnih izdataka JLP(R)S (u općinama oko 1/3) odlazi na funkciju socijalna isključenost odnosno na izdatke koji nisu nigdje drugdje klasificirani. Na kraju, po jednu desetinu izdataka JLP(R)S izdvajaju za naknade i usluge za starost te za stanovanje. Županije se razlikuju od općina i gradova po tome što manje izdvajaju sredstava za funkcije starosti, invalidnosti i socijalne isključenosti i županijski socijalni programi češće su kategorijalni nego opći.

Možemo zaključiti da su socijalni izdaci JLP(R)S u značajnoj mjeri komplementarni izdacima programa na središnjoj razini vlasti, odnosno da JLP(R)S financiraju programe koji se ne financiraju ili se nedovoljno financiraju na središnjoj razini ili pružaju naknade iznad zajamčenog zakonskog standarda, koji je prilično nizak za neke socijalne skupine. Prvo, 1/10 izdataka JLP(R)S troše na stanovanje, što je njihova obveza prema Zakonu o socijalnoj skrbi. Drugo, programi namijenjeni učenicima i studentima uglavnom su vezani uz proces obrazovanja (subvencije školskih obroka, prijevoz, nabava školskih udžbenika, školarine i stipendije, subvencije drugih obrazovnih aktivnosti i sl.). Radi se o aktivnostima koje se nedostavno financiraju od strane središnje vlasti. Preciznije, izdaci povezani s obrazovanjem čine 31 % svih socijalnih izdataka JLP(R)S.

Nakon djece i učenika, većina sredstava namijenjena je različitim socijalno ugroženim skupinama. Troškovi prijevoza za različite socijalne skupine čine blizu 28 % ukupnih socijalnih izdataka JLP(R)S, s tim da je često teško razdvojiti troškove prijevoza za socijalno ugrožene skupine od onih koje to nisu. U županijama izdaci za sufinanciranje prijevoza čine gotovo 60 % ukupnih izdataka i odnose se isključivo na djecu i mlade u procesu školovanja. Također, oko 4 % svojih izdataka JLP(R)S troše na pomoć u zadovoljavanju potrebe za prehranom (sprječavanje gladi i neuhranjenosti).

Na kraju, oko 1/10 izdataka odnosi se na pomoć umirovljenicima i starijim osobama. Pomoć ovoj skupini često služi poboljšanju niskog životnog standarda umirovljenika zbog niskih mirovina ili zadovoljavanju specifičnih potreba starije i umirovljeničke populacije (npr. usluge skrbi i pomoći u kući ili institucijama).

Međutim, glavni program za djecu predškolske dobi (pomoć novorođenom djetetu) jedan je od programa koji je paralelno prisutan na središnjoj razini i svim razinama područne i lokalne samouprave. Na lokalnim/područnim razinama vlasti on ne nadopunjuje program sa središnje razine, već se pomoć daje, u pravilu, pod potpuno istim uvjetima kao i na središnjoj razini vlasti, a to znači svima, bez provjere materijalnog stanja.

Naposlijetku, treba podsjetiti da javne vlasti svoje ciljeve u području socijalne zaštite ostvaruju i putem sufinanciranja programa organizacija civilnog društva. Tako su JLP(R)S i središnja država (preciznije, MSPM) sufinancirali tijekom 2013. i 2014. preko 400 projekata OCD u području socijalne zaštite u iznosu od preko 170 milijuna kuna. Sigurno da je broj projekata i iznos financijskih sredstava još veći, jer nisu dobiveni podaci od svih JLP(R)S, a na razini središnje države obuhvaćeni su samo projekti koje je sufinanciralo MSPM. Kao i kod financiranja naknada socijalne zaštite, središnja država je najveći financijer programa OCD-a u socijalnom području i njeni troškovi čine gotovo 70 % ukupnih javnih izdataka za takve programe.

Na razini JLP(R)S, ponovno se pokazalo da ekonomski razvijenije županije (Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Grad Zagreb) izdvajaju najviše sredstava za projekte OCD, dok najmanje izdvajaju Požeško-slavonska, Zadarska i Ličko-senjska županija. Prema skupinama korisnika, najviše se sredstava izdvaja za programe namijenjene starijim osobama i osobama s invaliditetom. Izdaci za programe OCD za starije osobe činili su 2013. godine gotovo 40 % ukupnih izdataka svih JLP(R)S, dok se taj udio u 2014. godini znatno smanjio (16 %). Najveći dio tih izdataka odlazi na programe pomoći i njege u kući. Izdaci za osobe s invaliditetom iznosili su oko 26 % ukupnih izdataka JLP(R)S. Izgleda da su starije osobe i osobe s invaliditetom skupine koje su se najviše uspjele samoorganizirati i kreirati vlastite programe. Ipak, u usporedbi s 2013., u 2014. godini znatno su se povećali izdaci za učenike i studente te za socijalno ugrožene osobe.

10.2. Prijedlozi promjena u sustavu socijalne zaštite i preporuke

■ *Prijedlog promjena i reforme poreznih olakšica za uzdržavane članove i doplatka za djecu*

Olakšice za djecu u sustavu poreza na dohodak i doplatka za djecu zajednički djeluju u poboljšanju životnog standarda obitelji s djecom. Ta dva instrumenta omogućuju da obitelji s djecom ostvare viši raspoloživi dohodak u odnosu na obitelji bez djece. Zahvaljujući olakšicama za djecu u sustavu poreza na dohodak, obveznici s uzdržavanom djecom ostvaruju „uštedu“ u obliku smanjenog poreza na dohodak u usporedbi s obveznicima koji nemaju djecu. Doplatka za djecu je naknada iz državnog proračuna za kućanstva s djecom čiji je mjesečni dohodak po članu kućanstva niži od 1.663,00 kune.

Zajednička analiza tih dviju potpora za obitelji s djecom pokazala je zanimljive rezultate te ukazala na određene nedostatke sustava poreza na dohodak i doplatka za djecu.

- Obitelji čiji je dohodak po članu kućanstva iznad gornje granice cenzusa doplatka za djecu (1.663,00 kune mjesečno) ne ostvaruju pravo na doplatka za djecu. To znači da doplatka za djecu može ostvariti četveročlana obitelj (dva roditelja i dva djeteta) s ukupnim dohotkom do 6.652,00 kune, a peteročlana obitelj (dva roditelja i tri djeteta) s ukupnim dohotkom do 8.315,00 kuna.
- S druge strane, u sadašnjem sustavu poreza na dohodak obitelji s dohotkom ispod određene razine (oko 8.000,00 kuna za četveročlanu obitelj, odnosno oko 9.000,00 za peteročlanu obitelj) ostvaruju vrlo skromnu ili beznačajnu »uštedu« od smanjenog poreza. Dakle, postoje dohodovni intervali s kućanstvima koja ne dobivaju doplatka za djecu, a ostvaruju nedostatnu »uštedu« od smanjenog poreza.
- Nakon određene razine dohotka »ušteta« od smanjenog poreza postaje zadovoljavajuća (na primjer, iznosi 200,00 kuna po djetetu za četveročlanu obitelj s mjesečnim dohotkom od 10.000,00 kuna), ali se javlja drugi problem. Zbog progresivnog rasporeda stopa u porezu na dohodak obveznici s višim dohocima za svaku kunu odbitka za djecu ostvaruju znatno veću »uštedu« od obveznika s nižim dohocima, pa ta »ušteta« raste i do 900,00 kuna mjesečno po djetetu za obitelji s visokim dohocima.

Prijedlozi:

Cilj promjena u sustavima poreza na dohodak i doplatka za djecu je stoga ujednačiti iznos ukupne potpore koju kroz ova dva sustava dobivaju obitelji s različitim razinama dohotka. To se može ostvariti na sljedeći način:

- Zamijeniti postojeći sustav odbitaka od porezne osnovice za djecu i ostale uzdržavane članove novim sustavom umanjenja poreza za djecu i ostale uzdržavane članove (vidi tablicu 8.2.3.). Time se postavlja realističniji gornji limit »uštete« od smanjenog poreza za obitelji s različitim dohocima. U novom sustavu svaki roditelj dobiva pravo na isti iznos umanjenja poreza za uzdržavano dijete bez obzira na visinu dohotka (pod uvjetom da je dohodak veći od određene razine).
- Proširiti obuhvat obitelji koje primaju doplatka za djecu uvođenjem dodatnog cenzusnog (dohodovnog) razreda (vidi tablicu 8.2.4.). Ovim se omogućuje da obitelji s relativno skromnim dohotkom, koje do sada nisu primale doplatka za djecu, također ostvare prikladan iznos ukupne potpore za djecu.

- Isto tako, prijedlog je da se u skoroj budućnosti uvede provjera imovine prilikom ostvarenja prava na dječji doplatok. Ova bi se provjera provodila temeljem procjene vrijednosti imovine, što je u ovom trenutku teško izvedivo. Provjera imovine treba biti pravedna, što pretpostavlja postojanje baze s procjenama vrijednosti imovine svih građana, koja bi se ažurirala.

U porezu na dohodak se za zadane iznose umanjenja poreza može očekivati porast ukupnog prihoda poreza na dohodak za oko 100 milijuna kuna.

Kod doplatka za djecu predviđa se maksimalno povećanje broja djece u sustavu za 29 %, pri čemu bi se rashodi povećali za 12 %, odnosno za oko 200 milijuna kuna.

■ **Pomoć za stanovanje uključiti u Zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN)**

S obzirom da svi korisnici ZMN, bili vlasnici ili podstanari, imaju redovite (mjesečne) izdatke za stanovanje, prijedlog je da pravo na podmirenje troškova stanovanja postane sastavni ZMN koji se isplaćuje mjesečno. Osim toga, to je praksa i u velikom broju zapadnih zemalja (Njemačka, Švedska...). Na ovaj bi se način smanjile eventualne nepravde stoga što su korisnici u nekim JLP(R)S ostvarivali niže naknade zbog nedostatka novca u proračunima tih jedinica lokalne vlasti. Kao što je već pokazala analiza podataka u razdoblju od 2004. - 2013. (tablica 4.3.19. i slika 4.3.8.), troškovi za stanovanje izraženi kao udio (%) u tadašnjim izdacima PZU-a (sada ZMN) rasli su kontinuirano do 2008. godine, kada su iznosili malo iznad 14 %, a zatim kontinuirano padaju (osim u 2011.), da bi u 2013. pali ispod 10 % troškova PZU-a.

S druge strane, uključivanjem troškova stanovanja u ZMN, svi korisnici ne bi nužno trebali odlaziti na dva mjesta: centar za socijalnu skrb i ured lokalne samouprave. Centri za socijalnu skrb raspolažu svim podacima o korisnicima pomoći za stanovanje i stručnim kadrom za obavljanje ovog posla (korisnici prava na pomoć za stanovanje uvijek su korisnici ZMN i često drugih prava koje ostvaruju preko centra za socijalnu skrb).

Prijedlozi:

- Zakon o socijalnoj skrbi jamčio bi svim korisnicima ZMN ostvarivanje pomoći za stanovanje u okviru ZMN u iznosu od 20 % ZMN dotičnog kućanstva, dok bi općine i gradovi mogli korisnicima davati pomoć za podmirenje troškova stanovanja iznad ovog standardnog iznosa (to više ne bi bila obveza JLS). Dio povećanja izdataka ZMN zbog uključivanja pomoći za stanovanje u ZMN financirale bi općine i gradovi time što bi se JLS uskratio dio decentraliziranog novca u iznosu trenutnih troškova pomoći za stanovanje (oko 60 milijuna kuna). Gubitak novca bi JLP(R)S kompenzirale povećanjem prihoda od poreza na dohodak.
- Uključivanje pomoći za stanovanje u ZMN ostvarilo bi se povećanjem osnovice s 800,00 na 1.000,00 ili 950,00 kuna. Time bi sredstva za postojeće korisnike ZMN-a bila oko 40 % veća i iznosila bi godišnje oko 850 milijuna kuna. (Ako bi osnovica bila 950,00 kuna, onda bi godišnja sredstva iznosila oko 750 milijuna kuna.) Ovime bi se povećala sredstva za program koji je najbolje usmjeren (targetiran/ciljan) na siromašne i socijalno ugrožene skupine.
- JLP(R)S bi i dalje financirale pravo na ogrjev, koje spada u jednokratne naknade.

■ **Pravo na mjesečne novčane naknade za umirovljenike koje pružaju JLP(R)S proširiti na sve starije osobe i uvesti širu provjeru dohotka koja bi uključivala partnere ili sve članove kućanstva**

U jednom broju JLP(R)S pravo na redovitu ili jednokratnu novčanu pomoć dostupno je umirovljenicima, ali ne i drugim starijim osobama, zbog čega su diskriminirane starije osobe bez mirovina s primanjima ispod razine koju propisuje ta JLP(R)S. S druge strane, u značajnom broju JLP(R)S provjera materijalnog stanja svodi se na visinu mirovine pojedinca koji traži pomoć, a ne i na provjeru ostalih prihoda pojedinca ili članova obitelji.

Prijedlozi:

- Pravo na novčanu pomoć ne ograničavati samo na umirovljenike, već ga proširiti i na starije osobe bez mirovina.
- Prilikom provjere dohotka ili materijalnog stanja provjeravati primanja (imovinu) ne samo dotičnog umirovljenika/starije osobe, već i primanja barem partnera ili svih članova kućanstva.

■ **Jednokratnu novčanu pomoć (JNP) za novorođeno dijete na općinskoj, gradskoj ili županijskoj razini vezati uz provjeru materijalnog stanja, a na središnjoj razini zadržati ju bez provjere materijalnog stanja**

Ova se pomoć na središnjoj razini vlasti (HZZO) dodjeljuje bez provjere dohotka ili imovine i dostupna je svoj novorođenoj djeci (godišnji izdaci su oko 94 milijuna kn za oko 40.000 djece) (tablica 10.2.1.). S druge strane, preko 80 % JLP(R)S (gradova i općina) također dodjeljuje JNP za novorođeno dijete, u pravilu bez provjere dohotka i imovine. Isto tako, ovu JNP dodjeljuje i oko 30 % županija. Izdaci za JNP za novorođeno dijete na razini gradova i općina (bez Zagreba) veći su od 43 milijuna kn (u prosjeku, iznos jednokratne pomoći je oko 2.000,00 kn), plus izdaci na razini županija od oko 4 milijuna kn. Godišnji izdaci Grada Zagreba su oko 84 milijuna kuna. Proizlazi da se ukupno na svim razinama (od središnje do općinske) na JNP za novorođeno dijete troši oko 225 milijuna kn (uglavnom bez provjere dohotka ili imovine).

Tablica 10.2.1. JNP za novorođeno dijete

Razine vlasti	Izdaci (2013.)	Izdaci (2014.)	Broj djece (2014.)	Iznos pomoći po djetetu	Broj JLP(R)S koje imaju JNP
Središnja razina (HZZO)	93.898.634	-	39.661*	2.368	-
Općine	13.523.911	14.791.959	7.695	1.922	300 (83,8 %)
Gradovi	26.512.296	28.202.696	15.364	2.070	96 (82,8 %)
Županije	3.718.200	3.735.000	6.320	670	5 (31,3 %)
Grad Zagreb	87.305.500	83.752.600	19.933	4.060	-
Općine + gradovi + županije + Grad Zagreb	131.059.907	130.482.255	49.312	2.646	-
Ukupno	224.958.541	-	-	-	-

* 2013.

Izvor: istraživanje u sklopu projekta Sinergijski socijalni sustav (2014. - 2015.).

Prijedlozi:

- Radi bolje usmjerenosti sredstava i sinergijskog djelovanja, prijedlog je da se i dalje naknada na središnjoj razini prihvati kao mehanizam razvoja ljudskog kapitala (ulaganja u poticanje nataliteta i rani dječji razvoj) i da ne uključuje provjeru materijalnog stanja, dok bi naknade za istu namjenu na lokalnim razinama bile usmjerene prema djeci iz obitelji slabijeg dohodovnog i imovnog stanja i obiteljima s većim brojem djece.
- Moguća su dva rješenja u pogledu provjere materijalnog stanja. Prvo, da jedinice lokalne i područne samouprave JNP za novorođenu djecu daju samo onima čiji su prihodi ispod dohodovnog cenzusa. Drugo, da se i dalje pomoć daje svoj novorođenoj djeci, ali u različitom iznosu ovisno o dohodovnom cenzusu obitelji.

■ **Redovito prikupljati podatke o programima i izdacima socijalne zaštite u JLP(R)S**

Radi transparentnosti trošenja sredstava socijalne zaštite na lokalnoj i područnoj razini te unaprjeđenja sustava socijalne zaštite nužno je periodično i redovito prikupljati podatke o socijalnim izdacima u JLP(R)S. U tom pogledu priređen je pojednostavljeni upitnik za godišnje prikupljanje podataka u JLP(R)S (u prilogu).

Osim toga, bilo bi korisno svakih 5-7 godina napraviti registar socijalnih naknada na svim razinama vlasti, u kojem bi bili dostupni detaljniji podaci o pojedinim naknadama ili programima.

LITERATURA

- Bežovan, G. (1995). Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 2(3), 195-214.
- Bežovan, G. (2003). Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja*, 12(3-4), 495-518.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk; Hrvatsko sociološko društvo.
- Đokić, I. i sur. (2015). *Analitičke podloge za izradu Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske*. Zagreb: Ekonomski institut.
- Eurostat (2012). *ESSPROS Manual and User Guidelines*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- IMF (2001). *Government Finance Statistics Manual 2001*. Washington, D.C.: IMF.
- Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10 (3): 665-681.
- Obiteljski zakon (NN 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11., 25/13., 05/15).
- Odluka Ministarstva, znanosti obrazovanja i sporta o sufinanciranju dijela cijene javnog prijevoza redovitih studenata.
- Odluka o kriterijima za raspodjelu mjesta redovitim studentima u studentskim domovima studentskih centara i učeničkim domovima u Republici Hrvatskoj za akademsku godinu 2014. i 2015.
- Odluka o sufinanciranju nabave udžbenika i pripadajućih dopunskih nastavnih sredstava za potrebe učenika osnovnih i srednjih škola u Republici Hrvatskoj za školsku godinu 2014./2015.
- Pravilnik o postupku, uvjetima i načinu utvrđivanja prava na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja iz državnog proračuna (NN 156/08., 88/10).
- Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju (NN 135/14).
- Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na novčanu potporu za podmirenje dijela troškova prijevoza za redovite studente s invaliditetom (NN 23/15).
- Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata (NN 120/13., 8/14).
- Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu ostvarivanja prava na besplatni javni otočni cestovni prijevoz (NN 82/07).
- Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S. (2005). *Socijalna politika*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Statut Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (NN 28/14., 24/15).
- Statut Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (NN 18/09., 33/10., 08/11., 18/13. i 01/14).
- Statut Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje (NN 109/12., 12/14).
- Statut Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (NN 157/13).
- Toepler, S., Salamon, L. M. (2003). *NGO development in central and Eastern Europe: An empirical overview*. *East European Quarterly*, 37(3), 365-378.
- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14).
- Ustavni sud Republike Hrvatske (2015). *Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst)*. Dostupno: <http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20prociscen%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2015.%20sijecnja%202014.pdf>
- Zakon o doplatku za djecu (NN 94/01., 138/06., 107/07., 37/08., 61/11., 112/12).
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Narodne novine* br. 127/00., 59/01., 107/01., 170/01.
- Zakon o Gradu Zagrebu *Narodne novine* br. 62/01.
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Narodne novine* br. 33/01., 10/02., 155/02., 45/03.
- Zakon o jedinstvenom tijelu vještačenja (NN 85/14).
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst). *Narodne novine* br. 19/13.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. *Narodne novine* br. 33/01., 60/01.
- Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (1992). *Narodne novine* br. 90/92.
- Zakon o minimalnoj plaći (NN 39/13).
- Zakon o mirovinskom osiguranju (NN 157/13., 151/14., 33/15).
- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 80/13., 137/13).
- Zakon o otocima (NN 34/99., 149/99., 32/02., 33/06).

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Narodne novine, br. 90/92., 90/93., 69/95., 10/97., 86/2006.

Zakon o porezu na dohodak (NN 177/04., 73/08., 80/10., 114/11., 22/12., 144/12., 43/13., 120/13., 125/13., 148/13., 83/14., 143/14).

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN 80/08., 94/09., 121/10., 25/12., 118/12., 12/13., 153/13).

Zakon o privremenom uzdržavanju (NN 92/14).

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 157/13., 152/14).

Zakon o radu (NN 93/14).

Zakon o roditeljskim potporama (NN 85/08., 110/08., 34/11., 54/13., 152/14).

Zakon o socijalnoj skrbi. Narodne novine, br. 73/97., 27/01., 59/01., 82/01., 103/03., 44/06., 79/07., 57/11., 33/12., 157/13., 152/14.

Zakon o udžbenicima za osnovnu i srednju školu (NN 27/10., 57/11., 101/13).

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN broj 150/11., 22/12., 39/13., 125/13. i 148/13).

Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (NN 76/14).

Zakon o zaštiti prava pacijenata (NN 169/04., 37/08).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 150/08., 71/10., 139/10., 22/11., 84/11., 154/11., 12/12., 35/12., 70/12., 144/12., 82/13., 159/13., 22/14., 154/14).

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 02/07., 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14., 60/15).

PRILOZI

Prijedlog upitnika za prikupljanje podataka u JLP(R)S na godišnjoj razini

TROŠKOVI/IZDACI I KORISNICI PROGRAMA SOCIJALNE ZAŠTITE U JEDINICAMA PODRUČNE/LOKALNE SAMOUPRAVE U _____ GODINI

	VRSTE POMOĆI	Ukupna sredstva	Broj korisnika	Razdoblje isplate 1- jednokratno 2- redovito (dnevno, mjesečno)	Oblik naknade 1- novčana 2- naturalna ili usluga 3- nadoknada troškova, subvencija	Provjera materijalnog stanja 1- bez provjere 2- provjera dohotka 3- provjera dohotka i imovine	Drugi uvjeti ostvarivanja ili napomena
1.	MATERIJALNE POMOĆI I USLUGE ZA OVISNU DJECU I OBITELJ (1.1.+1.2.+1.3.+1.4.)						
1.1.	Materijalne pomoći i usluge za predškolsku djecu (1.1.1. + 1.1.2. + 1.1.3. + 1.1.4. + 1.1.6. + 1.1.7.)						
1.1.1.	Jednokratna novčana pomoć ili paketi za novorođeno dijete						
1.1.2.	Redovita (mjesečna ili godišnja) novčana pomoć za predškolsku djecu						
1.1.3.	Pomoć u prehrani za djecu						
1.1.4.	Ukupna sredstva za financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja						
1.1.5.	Subvencioniranje učešća svih roditelja u cijeni predškolskih programa (vrtića, jaslica...)						
1.1.6.	Organiziranje ljetovanja, zimovanja ili izleta						
1.1.7.	Ostali materijalni oblici pomoći za predškolsku djecu (npr. pokloni za Božić, Uskrs, naturalna pomoć i sl.)						
1.2.	Materijalne pomoći i usluge za školsku djecu (1.2.1. + 1.2.2. + 1.2.3. + 1.2.4 + 1.2.5. + 1.2.6. + 1.2.7 + 1.2.8.)						
1.2.1.	Subvencioniranje troškova školskih obroka						
1.2.2.	Subvencioniranje troškova produženog boravka u osnovnim školama ili drugih dodatnih obrazovnih aktivnosti						
1.2.3.	Pomoć u nabavi školskih udžbenika						
1.2.4.	Stipendije i krediti za učenike						
1.2.5.	Sufinanciranje usluge asistenta u nastavi za djecu s teškoćama u razvoju						
1.2.6.	Organiziranje ljetovanja, zimovanja ili izleta						
1.2.7.	Subvencioniranje smještaja u đački dom						

1.2.8.	Ostali materijalni oblici pomoći za školsku djecu (npr. pokloni za Božić, Uskrs i sl.)						
1.3.	Materijalne pomoći i usluge za studente (1.3.1. + 1.3.2.)						
1.3.1.	Stipendije i krediti za studente						
1.3.2.	Subvencioniranje troškova studentskog doma						
1.4.	Materijalne pomoći i usluge za učenike i studente (1.4.1. + 1.4.2. + 1.4.3.)						
1.4.1.	Stipendije i krediti za učenike i studente						
1.4.2.	Subvencioniranje troškova prijevoza učenika i studenata						
1.4.3.	Jednokratne novčane pomoći za učenike i studente						
2.	MATERIJALNE POMOĆI I USLUGE ZA UMIROVLJENIKE I STARIJE OSOBE (2.1. + 2.2. + 2.3. + 2.4. + 2.5.)						
2.1.	Novčane pomoći umirovljenicima koje se isplaćuju mjesečno						
2.2.	Jednokratne novčane pomoći						
2.3.	Usluga pomoći i njege u kući						
2.4.	Subvencioniranje troškova dostave hrane						
2.5.	Ostali materijalni oblici pomoći umirovljenicima i starijim osobama (npr. pokloni za Božić, Uskrs i sl.)						
3.	MATERIJALNE POMOĆI I USLUGE ZA OSOBE S INVALIDITETOM I DJECU S TEŠKOĆAMA U RAZVOJU (3.1. + 3.2. + 3.3. + 3.4. + 3.5. + 3.6. + 3.7. + 3.8.)						
3.1.	Dodatak korisnicima osobne invalidnine ili doplatka za tuđu pomoć i njegu						
3.2.	Redovita novčana pomoć						
3.3.	Jednokratna novčana pomoć						
3.4.	Nabava ortopedskih pomagala						
3.5.	Sufinanciranje troškova rehabilitacije						
3.6.	Usluga pomoći i njege u kući						
3.7.	Subvencioniranje troškova dostave hrane						
3.8.	Ostali oblici materijalne pomoći						
4.	MATERIJALNE POMOĆI I USLUGE ZA NEZAPOSLENE (4.1. + 4.2.)						
4.1.	Jednokratne pomoći						
4.2.	Sufinanciranje posredovanja pri zapošljavanju i drugih mjera poticanja zapošljavanja						

5.	MATERIJALNE POMOĆI I USLUGE ZA PREŽIVJELE UZDRŽAVANE ČLANOVE (5.1. + 5.2. + 5.3. + 5.4. + 5.5.)						
5.1.	Redovita i jednokratna novčana pomoć za branitelje						
5.2.	Novčana i naturalna pomoć djeci i obiteljima branitelja poginulih ili nestalih u Domovinskom ratu						
5.3.	Usluge rehabilitacije za HRVI						
5.4.	Pomoć za borce NOR-a						
5.5.	Troškovi ukopa za nezbrinute osobe						
6.	POMOĆ ZA TROŠKOVE STANOVANJA (6.1. + 6.2. + 6.3. + 6.4.)						
6.1.	Subvencioniranje troškova nabave drva za ogrjev						
6.2.	Podmirenje troškova stanovanja (el. energije, komunalne naknade, najamnine, struje, vode i dr.)						
6.3.	Izgradnja socijalnih stanova						
6.4.	Pomoć radi poboljšanja stambenih uvjeta						
7.	SUBVENCIONIRANJE TROŠKOVA PRIJEVOZA (7.1. + 7.2. + 7.3. + 7.4. + 7.5. + 7.6. + 7.7. + 7.8. + 7.9. + 7.10.)						
7.1.	Učenicima osnovnih škola						
7.2.	Učenicima srednjih škola						
7.3.	Studentima						
7.4.	Učenicima i studentima						
7.5.	Umirovljenicima i starijim osobama						
7.6.	Osobama s invaliditetom						
7.7.	Djeca s teškoćama u razvoju						
7.8.	Nezaposlenima						
7.9.	Različitim socijalno ugroženim skupinama (kojima): _____						
7.10.	Ostalima (kojima): _____						
8.	SUBVENCIONIRANJE SMJEŠTAJA I BORAVKA (8.1. + 8.2 + 8.3. + 8.4.)						
8.1	Subvencioniranje smještaja i boravka u ustanovama socijalne skrbi (domovi za starije i nemoćne, psihički bolesne..., dnevni centri) (8.1.1. + 8.1.2. + 8.1.3. + 8.1.4.)						
8.1.1.	Za osobe s invaliditetom						
8.1.2.	Za starije osobe i umirovljenike						
8.1.3.	Za djecu s teškoćama u razvoju						
8.1.4.	Za ostale (koje): _____						

8.2.	Subvencioniranje smještaja i boravka u zdravstvenim ustanovama (8.2.1. + 8.2.2. + 8.2.3.)						
8.2.1.	Za osobe s invaliditetom						
8.2.2.	Za starije osobe i umirovljenike						
8.2.3.	za ostale (koje): _____						
8.3.	Subvencioniranje smještaja i boravka u prenoćištima za beskućnike						
8.4.	Subvencioniranje smještaja i boravka u skloništima i ustanovama za žrtve nasilja, ovisnike...						
9.	IZDACI ZA ZDRAVSTVENU ZAŠTITU (9.1 + 9.2 + 9.3. + 9.4. + 9.5.)						
9.1.	Zdravstvena zaštita neosiguranim osobama						
9.2.	Sufinanciranje nabavke lijekova i ortopedskih pomagala						
9.3.	Mrtvozorstvo						
9.4.	Izdaci za preventivne zdravstvene programe						
9.5.	Ostali izdaci za zdravstvenu zaštitu						
10.	DRUGI OBLICI MATERIJALNE I NEMATERIJALNE POMOĆI (10.1. + 10.2. + 10.3. + 10.4. + 10.5. + 10.6. + 10.7. + 10.8. + 10.9.)						
10.1.	Redovita novčana pomoć						
10.2.	Jednokratne novčane pomoći						
10.3.	Novčane pomoći u prevladavanju posebnih teškoća						
10.4.	Paketi hrane i ostalih higijenskih potrepština korisnicima socijalne skrbi, bonovi za hranu i subvencije prehrane						
10.5.	Pomoć u novcu ili naravi obiteljima s većim brojem djece						
10.6.	Pomoć jednoroditeljskim obiteljima i djeci bez roditelja						
10.7.	Prehrana u pučkim kuhinjama						
10.8.	Naknade i usluge za azilante, strance pod supsidijarnom zaštitom i strance pod privremenom zaštitom RH						
10.9.	Pomoći u naturi						
11.	OSTALO (11.1 + 11.2)						
11.1.	Pomoći u okviru jedinstvenog socijalnog programa						
11.2.	Pomoći u okviru višenamjenskih socijalnih naknada						

12.	SUFINANCIRANJE PROGRAMA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA (12.1. + 12.2. + 12.3. + 12.4.)						
12.1.	Za starije i nemoćne						
12.2.	Za djecu i mlade						
12.3.	Za osobe s invaliditetom						
12.4.	Za socijalno ugrožene osobe						
	UKUPNO (1. + 2. + 3. + 4. + 5. + 6. + 7. + 8. + 9. + 10. + 11. + 12)						

PROGRAM UNIJE ZA ZAPOSŁJAVANJE I SOCIJALNU SOLIDARNOST – PROGRESS (2007-2013)

Izvadak iz recenzija:

„Iza rezultata sadržanih u ovoj publikaciji stoji velik posao koji je odlično obavio stručan tim autora. Konstruiran je upitnik za prikupljanje podataka na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, prikupljeni su podaci iz velikog broja jedinica koji su potom statistički obrađeni, analizirani i predstavljeni na kvalitetan način i u kontekstu cjeline sustava socijalne zaštite. Tako publikacija donosi jedinstven skup podataka kojima se značajno unaprjeđuje naše poznavanje sustava socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj. Prikupljeni su detaljni podaci o broju socijalnih naknada, financijskim iznosima raspoređenima prema funkciji i tipu korisnika, kriterijima ostvarivanja prava i sve to prema svim razinama vlasti, po prvi put ovako detaljno na razini lokalne, regionalne i središnje uprave. Publikacija predstavlja najdetaljniji skup precizno analiziranih podataka o programima i izdacima za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj objedinjenih na jednom mjestu u konzistentnu cjelinu.

Iako je sustav socijalne zaštite u Hrvatskoj snažno centraliziran, pokazuje se da je on istodobno rascjepkan i da postoji velik broj socijalnih naknada koje su raspršene kako horizontalno po različitim ministarstvima i administrativnim tijelima tako i vertikalno između središnje i lokalnih razina vlasti. Pokazuje se da je većina programa i naknada na lokalnoj i regionalnoj razini komplementarnog karaktera u odnosu na programe središnje države, odnosno da ima relativno malo preklapanja među njima, što je jedan od ključnih nalaza ovog istraživanja. Takav je nalaz suprotan općem uvjerenju među stručnjacima o velikom broju paralelnih programa, koje je očito bilo bazirano na parcijalnim informacijama. Ovo cjelovito istraživanje sada baca novo svjetlo na problem preklapanja nadležnosti i naknada, ujedno dajući preporuke kako bi se preostale neusklađenosti mogle riješiti na korist onih kojima su socijalni programi najpotrebniji.

Iako je publikacija izvorno namijenjena nositeljima socijalne i ekonomske politike, nema nikakve zapreke da se ona ne učini dostupnom i široj javnosti. Cjelovitost obrade teme i mnoštvo informacija koje su kvalitetno prezentirane u razumnom obujmu predstavljaju dodatne čimbenike u prilog javnoj objavi dokumenta.“

Dr. sc. Danijel Nestić

„Osobitost je ove publikacije u tome što je riječ o prvom sustavnom pregledu korisnika, naknada i izdataka, kako na državnoj, tako i na razini regionalne i lokalne samouprave. Podaci su prikupljeni iz administrativno dostupnih izvora kao i temeljem detaljnog, u tu svrhu konstruiranog upitnika. Premda jedan dio jedinica regionalne i lokalne samouprave nije odgovorio na upitnik, obim prikupljenih podataka dovoljan je za donošenje zaključaka o sustavu socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj, a osobito o komplementarnosti programa na središnjoj te na regionalnoj i lokalnoj razini.

Publikacija promovira i učenje iz primjera dobre prakse, što je vidljivo iz analize sustava socijalne zaštite u Austriji i Sloveniji, odnosno analize primjenjivosti u Hrvatskoj nekih uočenih primjera dobre prakse u tim dvjema zemljama.

U publikaciji se s pravom konstatira – i to je jedna od njenih poruka – da u Hrvatskoj možemo govoriti o dvostrukoj nejednakosti: ekonomskoj, koja je posljedica niže razvijenosti i kontinuiranog zaostajanja pojedinih jedinica lokalne i regionalne samouprave, te socijalnoj, jer niže razvijene jedinice ne mogu ni približno osigurati socijalni standard kakav pružaju bogatije jedinice lokalne i regionalne samouprave, osobito Grad Zagreb.

Ovu publikaciju smatram iznimno vrijednom analizom te smatram da ju je potrebno tiskati i učiniti dostupnom stručnoj javnosti te svim dionicima. Vjerujem da će ona potaknuti daljnje analize pojedinih područja, kao i da će poslužiti donositeljima odluka na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini o financiranim programima i njihovoj redefiniciji. Vjerujem, osobito, i da će ona biti poticaj javnoj raspravi o velikim i rastućim nejednakostima u Hrvatskoj, odnosno potrebi stručnog i političkog adresiranja, kako publikacija kaže, dvostrukih nejednakosti u Hrvatskoj.“

Prof. dr. sc. Siniša Zrinščak

ISBN 978-953-57085-1-3



Projekt „Sinergijski socijalni sustav“ sufinanciran je u sklopu Programa Unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost PROGRESS (2007-2013).