

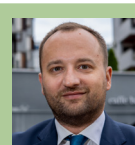


Izvor: Nick Fewings/Unsplash

Dokumenti

Prikaz

Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine



Nedjeljko Marković

Pragma
Teslina 13, 10 000 Zagreb
markovic@udruga-pragma.hr

Vlada Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 23. prosinca 2021., donijela je Odluku o donošenju Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine (u nastavku: Plan) i Akcijskog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. godine (NN 143/2021). Plan se sastoji od predgovora, uvoda, srednjoročne vizije razvoja, opisa srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala, usklađenosti s Nacionalnom razvojnom strategijom, sektorskim i višesektorskim strategijama te dokumentima prostornog uređenja, opisa prioriteta javne politike u srednjoročnom razdoblju, terminskog plana provedbe projekata od strateškog značaja, indikativnog financijskog plana, okvira za praćenje i vrednovanje i priloga – SWOT analiza politika usmjerenih na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, strategije savjetovanja i predložka za izradu nacionalnog plana te popisa kratica.

Dokument je izradila Radna skupina Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, a koju je činilo 10 tijela državne uprave, 1 tijelo javne uprave, 1 organizacija civilnog društva i 2 socijalna partnera, a nije sudjelovala nacionalna organizacija civilnog društva - Hrvatska mreža protiv siromaštva, članica Europske mreže protiv siromaštva.

Predgovor upućuje na to da je glavna svrha Plana doprinos ostvarenju strateškog cilja br. 5 Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. („Zdrav, aktivan i kvalitetan život“) i ostvarivanje europskih politika u području borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti te smanjivanje posljedica pandemije i potresa. Višestruko se ponavlja riječ „segregacija“, a iako nije ni načelno objašnjeno na što se odnosi taj pojam, autori vjerojatno misle na klasne i etničke skupine koje su prostorno odvojene u Hrvatskoj, poput romske manjinske zajednice.

Uvod govori o tri glavna prioriteta Plana: (a) borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, te smanjenju nejednakosti u društvu; (b) smanjenju broja siromašnih i socijalno isključenih osoba te sprječavanju nastanka novih kategorija siromašnih; (c) uspostavi koordiniranog sustava potpore skupinama u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, te da će mjere iz Plana dovesti do smanjenja broja osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti s početne vrijednosti iz 2019. koja je iznosila 23,30% na manje od 15% do 2030. godine (odnosno 17,8% do 2027. godine, koja je posljednja godina provedbe ovog Plana), kao i stope rizika od siromaštva s početnom vrijednosti iz 2019. koja je iznosila 18,3% na 15% do 2027. godine.

Srednjoročna vizija razvoja počinje opisom srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala u kojem su definirani pojmovi siromaštva i socijalne isključenosti. Definirane su i brojne ranjive skupine na koje su usmjerene mjere iz Plana – djeca i mladi, starije osobe i umirovljenici, beskućnici, nezaposleni i dr. Analiza stanja siromaštva je prikaz podataka iz Ankete o dohotku stanovništva te je ograničena na dvije studije – studiju dobrobiti djece i istraživanje položaja pripadnika romske nacionalne manjine.

Analiza stanja po programskim područjima najveći prostor daje socijalnoj skrbi, gdje se iznose podaci o broju primatelja zajamčene minimalne naknade te ulaganjima u veteranske centre i volonterstvo, a zatim i stanju u sustavu zdravstvene zaštite (s naglaskom na osiguranike koji ostvaruju pravo na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja iz sredstava Državnog proračuna po prihodovnom cenzusu, a izostavljeni su podaci o npr. ulaganju u preventivne programe za ciljane skupine i sl.), odgoja i obrazovanja (s naglaskom na inkluzivni odgoj i obrazovanje, a izostavljeni su podaci o npr. stipendijama i udžbenicima koji se financiraju iz državnog proračuna, prijevodu ili financiranju organizacija civilnog društva), mirovinskoga sustava, stambenog zbrinjavanja (s naglaskom na aktivnosti Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje), regionalnog razvoja, a završava najmanjim tekстом o razvoju civilnog društva u kojem su informativno navedeni broj organizacija i njihovo značenje. Vjerojatno je omaškom navedeno kako je „područje razvoja civilnoga društva utemeljeno na Nacionalnom planu stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva za razdoblje od 2021. do 2027.“. Naime, taj Nacionalni plan nikada nije donesen, nego je 5. 2. 2021. godine donesena Odluka Vlade RH o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. (takoder, nije izrađen ni Nacionalni plan za stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva za 2017. – 2021. godinu).

Razvojne potrebe i razvojni potencijali po programskim područjima upućuju na neadekvatnost socijalnih naknada i na neujednačenost te neadekvatnost ponude socijalnih usluga, programa i projekata. Razvojne potrebe u sustavu socijalne skrbi referiraju se na postojeće dokumente – Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027., Nacionalni plan za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom od 2021. do 2027., Nacionalni plan za rad, zaštitu na radu i zapošljavanje od 2021. do 2027. godine. Ovdje se ističu dva podatka: da će se visina osnove po kojoj se određuje zajamčena minimalna naknada mijenjati na godišnjoj razini te će se, što je osobito važno u sadašnjem kontekstu rastuće inflacije, uvesti indeksacija.

U sustavu zdravstvene zaštite referentan je „Nacionalni plan razvoja hrvatskog zdravstva“ (točan naziv je Nacionalni plan razvoja zdravstva za razdoblje od 2021. do 2027.), a ključan je razvojni izazov „uspostava jednakosti u sustavu kako bi se smanjila segregacija kućanstva s nižim prihodima nasuprot onima s višim blagostanjem“. U sustavu odgoja i obrazovanja razvojni izazov je poboljšanje ljudskog kapitala ulaganjem u rano uključivanje u sustav obrazovanja, inkluzivan odgoj i obrazovanje, profesionalno usavršavanje odgojitelja te razne naknade.

U području mirovinskoga sustava ključan izazov je starenje stanovništva, nepovoljni demografski trendovi i adekvatnost (visina) mirovina, a usmjerenost na korisnike obiteljske mirovine i najniže mirovine je jedan od glavnih prioriteta. U području stambenog zbrinjavanja izazovi su nepostojanje posebnih poticajnih programa stambenog zbrinjavanja na otocima, stambeno zbrinjavanje na potpomognutim područjima, obnova kuća i stanova u državnom vlasništvu na područjima pogođenim potresom (nejasno je zašto je pitanje obnove ovdje ograničeno na državno vlasništvo, a ne na sve ranjive skupine) te na posebne društvene skupine – Rome, žrtve nasilja, bivše nositelje stanarskih prava, nacionalne manjine i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, beskućnike i mlade nakon izlaska iz alternativne skrbi te na hrvatske branitelje iz Domovinskog rata i članove njihovih obitelji.

U području regionalnog razvoja glavni izazovi su nezaposlenost, niska zaposlenost, niži stupanj obrazovanja, manjak i manja dostupnost socijalnih usluga i komunalne i društvene infrastrukture, značajna zastupljenost manjinskih skupina stanovništva povezani s dodatnim izazovima socijalne isključenosti i segregacije te još uvijek postojećim dugoročnim posljedicama „ratnih zbivanja iz 1990-ih“ (autori vjerojatno misle na posljedice Domovinskog rata) i općenito dugotrajnim negativnim demografskim trendovima. Na navedene će se izazove odgovoriti izgradnjom i obnovom postojećih infrastrukturnih objekata na potpomognutim područjima i to kroz ulaganje u obrazovanje, zaštitu okoliša, kulturu, promet, komunalnu i društvenu infrastrukturu, unaprjeđenje društvenih djelatnosti te ulaganje u gospodarsku infrastrukturu te dodjelu bespovratnih sredstava poduzetnicima.

Kao glavni razvojni izazov civilnog društva na prvom mjestu se ističe kako im „često nedostaju dodatna znanja i vještine koje bi im omogućile neometano djelovanje te prikupljanje sredstava za daljnje djelovanje i razvoj“, a što nije potkrijepljeno ni jednim relevantnim istraživanjem. Kao dodatak glavnim programskim područjima, autori dodaju važnost kulture i sporta, informatizaciju socijalnih naknada u sustavu socijalne zaštite te izradu „modela sveobuhvatne dijagnoze siromaštva i socijalne isključenosti“. Taj model zapravo govori o uspostavi podatkovne infrastrukture koja bi razvijala jedinstvenu metodologiju s ciljem povezivanja različitih baza podataka javnih tijela, uključujući i podatke o prostornoj raširenosti siromaštva.

U opisu prioriteta javne politike u srednjoročnom razdoblju ponavljaju se glavni prioriteti: doprinijeti smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti te kvaliteti življenja kroz koordinirani sustav potpore skupinama u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti kroz četiri posebna cilja: smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti ranjivih skupina; prevencija i smanjenje dječjeg siromaštva i socijalne isključenosti; povećanje visine obiteljskih i najnižih mirovina te unaprjeđenje životnih prilika osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

Za svaki od posebnih ciljeva naveden je naziv cilja, pokazatelj ishoda (npr. teška materijalna deprivacija prema dobi i spolu, stopa rizika od siromaštva i dr.), početna vrijednost (2019. ili 2020. godina, odnosno određeni postotak) te ciljana vrijednost za 2027. godinu, kao i prateće mjere za provedbu posebnog cilja. Mjere su zapravo nastavak opisa dugoročnih ciljeva, a ne konkretne mjere (aktivnosti) čije se navođenje očekuje u Akcijskim planovima. U nastavku svakog posebnog cilja je opis načina na koji je on povezan s Nacionalnom razvojnom strategijom do 2030. godine i Programom Ujedinjenih naroda za održivi razvoj do 2030. godine.

Zanimljivo je da se u poglavlju „Terminski plan provedbe projekata od strateškog značaja“ ističe da Planom nije predviđen projekt koji bi udovoljavao kriterijima Zakona o strateškim investicijskim projektima Vlade Republike Hrvatske, odnosno on nije obuhvatio projekte od strateškog značaja jer nema ulaganja većeg od 75 milijuna kuna u kapitalne projekte - troškove zgrada, vozila, opreme ili zemljišta.

Ciljevi utvrđeni u Planu razradit će se kroz mjere definirane u trogodišnjim planovima, a raspodjela financijskih sredstava za provedbu pojedinih mjera, izvori financiranja i planirana sredstva po godinama prikazivat će se u provedbenim akcijskim planovima, a predviđena su dva akcijska plana, za 2021. – 2024. godinu (koji je donesen s Nacionalnim planom) te 2025. – 2027. godinu. Procjena fiskalno učinka mjera, aktivnosti i projekata za razdoblje provedbe Plana iznosi ukupno 22.304.495.076 kuna, od čega 18.444.183.457 kuna iz Državnog proračuna Republike Hrvatske i 3.860.275.619 kuna iz EU financiranja.

Plan predviđa postupak vrednovanja tijekom izrade, tejskome provedbe (2025. godine) i nakon provedbe (2028. godine), u skladu s Pravilnikom o provedbi postupka vrednovanja (NN 66/2019-1307), a o napretku u realizaciji postavljenih ciljeva i izazovima u realizaciji, nositelj izrade Plana izrađivat će polugodišnja i godišnja izvješća o napretku u provedbi Nacionalnog plana i provedbenog programa.

Plan obiluje terminološkim nejasnoćama - tako je umjesto korištenog izraza „indikativan“ primjereniji izraz „okviran“; umjesto izraza „terminski“ primjereniji je izraz „vremenski“; umjesto „dijagnoze siromaštva“ izraz „procjena siromaštva“. U pojedinim dijelovima Plana koriste se izraz „društvena kohezija“, a vjerojatno se misli na „socijalnu“ i sl. U Planu nisu navedene osobe ili institucije koje su sudjelovale u izradi dokumenta, nego se koriste načelni izrazi da je bila „zadužena radna skupina sastavljena od predstavnika tijela državne uprave nadležnih i mjerodavnih za provedbu mjera i aktivnosti; predstavnik organizacija civilnog društva, tijela javne vlasti i socijalnih partnera“, a za prihvaćanje strateškog dokumenta, kao što je ovaj Plan, potreban je, uz financijevska sredstva, i znatan socijalni kapital koji se postiže sudjelovanjem relevantnih osoba i institucija, umrežavanjem i zagovaranjem te povjerenjem da ciljevi Plana odgovaraju na uočene potrebe i izazove.

Donošenjem ovog Nacionalnog plana Vlada RH ispunjava svoju obvezu sustavnog praćenja fenomena siromaštva i donošenja odluka utemeljenih na strateškim nacionalnim dokumentima. Međutim, ovako važan dokument trebalo bi dodatno osnažiti prije svega znanstvenim dokazima već provedenih mjera u području suzbijanja siromaštva (prikazom „naučenih lekcija“), detaljnom znanstvenom analizom prikupljenih statističkih pokazatelja koji često u tekstu ostaju na razini informacija te jasnim teorijskim okvirima koji su u pozadini određenih praktičnih mjera. Također, osnaživanje se postiže i inkluzivnošću osoba i institucija u samu izradu Plana te prihvaćanjem činjenice da su za smanjenje siromaštva nužne promjene u nizu drugih sustava, prije svega odgoja i obrazovanja, koji moraju doprinijeti stvaranju jedinstvenih prilika i povećanju socijalne mobilnosti, a koji se oslanjaju na ona posredna sredstva, koja dobitvanje šireg društvenog legitimiteta i osjećaja vlasništva nad Planom, a koji je nužan za nastavak i reformu.