

Suvremeni kontekst socijalne sigurnosti kroz prizmu socijalne politike

Silvija Visinski

UDK: 304

Stručni rad

Primljeno: 4. rujna 2004.

Prihvaćeno: 12. listopada 2004.

e-mail: silvija.visinski@zg.htnet.hr

Od Drugoga svjetskog rata naovamo značajnije se je promijenilo poimanje socijalne države, formiranje socijalne politike pojedine zemlje, a samim time i razina socijalne sigurnosti, koju država jamči građanima. Socijalna politika putem svojih instrumenata osigurava manje ili više adekvatnu razinu socijalne sigurnosti pružajući različite socijalne usluge, čime se, u biti, podmiruje znatan dio potreba građana. No, sadašnju situaciju, koja je uglavnom posljedica značajno restrukturiranih temeljnih stupova socijalne države (do čega je u principu došlo pod utjecajem gospodarske krize iz 70-ih godina prošloga stoljeća), više karakterizira podređenost kretanjima svjetskog kapitala, tržišta i njihovim zahtjevima. U takvim se oklonostima otvara jedan novi prostor za sasvim drukčiji, kombinirani pristup u pružanju različitih socijalnih usluga građanima. Također, ističe se važnost tzv. trećeg puta koji respektira socijalne potrebe, ali istodobno nastoji zadržati i neke bitne postavke liberalizma što kao cjelina tvori jedan novi pristup u balansiranju između utjecaja tržišta i države. Među ostalim, na taj se način i dalje nastoji osigurati zavidna razina ljudskog dostojanstva svim članovima društva.

Ključne riječi: potrebe građana, socijalna država, socijalna politika, socijalna sigurnost, gospodarska kriza, smanjenje troškova, balansiranje, ljudsko dostojanstvo.

Što kvalitetnije podmirivanje različitih potreba građana bitna je pozadina brojnih nastojanja koja se poduzimaju i na razini društva i na razini svakog pojedinca. One ujedno čine glavnu pozadinu svih nastojanja prisutnih u kontekstu socijalne politike. U

tom je smislu podmirivanje potrebe za sigurnošću dijelom moguće ostvariti primjerice preko instituta mirovinskog i zdravstvenog osiguranja i slično. Podmirivanje različitih potreba građana načelno se ostvaruje jamčenjem socijalnih prava, što je u ovlasti države, odnosno govori se o socijalnoj politici koja se tako manifestira preko svojih socijalnih programa. Ovo je jedan od glavnih načina na koji se potrebe mogu sustavno i organizirano podmirivati, a s obzirom na sveprisutnu te neizbježnu nejednakost u društvu. Ovdje je možda korisno spomenuti kako adekvatno podmirivanje potreba, uz cijelu lepezu različitih interesa, ima važnu ulogu i u nastanku te u daljnjem razvoju socijalne politike. U tu se svrhu razvijaju različiti socijalni programi. Tako se, recimo, s pomoću socijalnog osiguranja, željelo većem broju najprije zaista ugroženih, i to zaposlenih pojedinaca izvrnutih dobro poznatim klasičnim socijalnim rizicima, a poslije i drugima, željelo u biti omogućiti ostvarivanje socijalnih prava na organiziran način. Ovdje je, naprosto, riječ o socijalnoj sigurnosti, tj. o nizu različitih mehanizama kojima država nastoji zaštititi građane od mnogih nepredviđenih događaja. Glavni instrumenti kojima država pruža takvu socijalnu sigurnost jesu sustavi socijalne sigurnosti (a ujedno i područja socijalne politike) kao što su: mirovinsko, zdravstveno, invalidsko osiguranje itd. Dakle, riječ je o svojevrsnoj protuteži, odgovoru na različite nesigurnosti (psihološka, socijalna, politička, vrijednosna) kojima su građani izloženi, posebno u suvremenom dobu, kada je izostalo određeno jamstvo koje je bilo prisutno kao sastavni dio ranije prevladavajućega mehaničkog tipa solidarnosti (prema Durkheimu), primjerice od tradicionalne obitelji.

Ovakva nastojanja samo upućuju na to da država, načelno, ulaže odgovarajući trud da bi svim građanima osigurala pristup osnovnim materijalnim i drugim dobrima društva u kojem žive. S obzirom da je riječ o tematici koja dijelom zadire vrlo duboko u samu egzistencijalnu problematiku svakog pojedinca, važno je zaista ozbiljno i temeljito procijeniti potrebe kako bi se, uz ostalo, mogli formirati adekvatni socijalni programi. Naravno, te bi programe bilo sasvim pogrešno shvatiti kao supstitut za tržišnu utakmicu. Dapače, oni je trebaju poticati vraćajući u nju pojedince koji su iz nje »ispali« s naglaskom na što je moguće većoj specifičnosti, prilagođenosti potrebama pojedinih skupina građana kako bi takvi programi ujedno bili i što učinkovitiji i kvalitetno pridonosili ostvarivanju temeljnih ciljeva socijalne države. Tako u prvi plan

dolazi i socijalno planiranje, bez kojeg će razni socijalni programi teško egzistirati kao racionalni i učinkoviti. Slični su programi također nezaobilazni i u djelovanju brojnih neprofitnih organizacija. One su opet jedan od najvažnijih »djelova cjeline« koja se naziva kombiniranim modelom socijalne politike (*Welfare mix*).

Općenito govoreći, socijalna je država svojevrsan okvir unutar kojeg na određeni način funkcionira socijalna politika.¹ Ona je sustavna djelatnost države koja tako nastoji svojim građanima pružiti odgovarajuću razinu socijalne sigurnosti, zaštitu od ponajprije klasičnih socijalnih rizika (starost, smrt hranitelja, bolest, invalidnost i nezaposlenost), tj. želi omogućiti podmirivanje mnogih potreba putem brojnih i vrlo različitih socijalnih programa. Tako se socijalna politika ujedno može promatrati i kao oblik društvene solidarnosti. Ona je naprosto »... instrument socijalne države. Socijalna država posredstvom socijalne politike postiže određene socijalne ciljeve.«² Riječ je o politici svjesnog mijenjanja i prilagođavanja društva te odnosa unutar njega. Riječ je također i o obavezi države da jamči »... osnovnu materijalnu dobit i socijalnu sigurnost svojih građana«.³ Ovo, dakle, znači da ona na sebe preuzima određenu odgovornost za osiguravanje njihovih temeljnih egzistencijalnih uvjeta. Naravno, drugo je pitanje kolika je dominacija i kakva je uopće uloga države u takvom konceptu, koliko je ona pritom učinkovita, pravedna, koliko su sami programi adekvatni u postizanju zadanih kratkoročnih i dugoročnih ciljeva, kakve su mogućnosti za to, provodi li se uopće i kako njihova permanentna evaluacija i slično. Dakle, socijalna bi politika bila svojevrsna sposobnost upravljanja i reguliranja – za početak – državnih intervencija prema tržištu (provodi preraspodjelu te pokušava ispraviti njegove mane i negativne posljedice), zatim prema određenoj problematici (socijalna sigurnost, naprimjer) i prema građanima koji

¹ Ovdje je potrebno samo ukratko napomenuti da se socijalna politika vrlo različito definira u mnogim zemljama, što je umnogome ovisno o cjelokupnom povijesnom, kulturnom i ostalim okvirima unutar kojih se razvijala, pa se sukladno tomu u ovom radu donosi samo vrlo općenito definiranje socijalne države i socijalne politike.

² Vlado PULJIZ, *Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske*, *Revija za socijalnu politiku*, 1996, 3/3-4, str. 274.

³ Vlado PULJIZ, *Socijalna politika i socijalni rad u Hrvatskoj*, *Ljetopis studentskog centra socijalnog rada*, 1997, str. 7.

ma je takva intervencija nužna. Iz toga isto tako proizlazi da je socijalna politika javna te kao takva znatno pridonosi u pokušajima rješavanja socijalnih problema društva. Jer, važno je još naglasiti da je ovdje ponajprije riječ o konceptu zasnovanom na određenoj intelektualnoj tradiciji, organiziranom pogledu na svijet, a ne samo na osjećajima. Oni, naime, mogu biti vezani i uz urođeni altruistički poticaj, dobru volju, samilost itd. Isto tako, »socijalna politika obuhvaća one aktivnosti države kojima je cilj reguliranje transfernih davanja pojedincima i grupama koji su ... dospjeli u nepovoljnu životnu situaciju. Ona se, nadalje, bavi organiziranjem raznih usluga građanima, koje su besplatne ili se djelomično plaćaju. U nešto širem značenju, ... određuje i neke standarde ponašanja na tržištu rada.«⁴ Isto tako, »... potiče društvenu solidarnost i integraciju, amortizira socijalne sukobe te omogućava normalno funkcioniranje i razvoj društva«.⁵ Potrebno je također samo napomenuti da se u dva osnovna temelja socijalne države ubrajaju milosrđe (iz kojeg se je poslije razvio cijeli niz programa za siromašne, institut socijalne pomoći i dr., a dominantno je prisutno u srednjem vijeku, uglavnom pod okriljem Crkve) te mutualizam (udruge uzajamne pomoći radnika iz 19. st., iz čega su se naknadno razvili različiti oblici socijalnog osiguranja). Osim toga, važno je primijetiti da se u današnje vrijeme u ostvarivanje gore spomenutih ciljeva, osim države, na različite načine uključuju i brojne privatne, posebno neprofitne organizacije. Njima upravo uvođenje kombiniranog modela u socijalnu politiku, pruža dosad vjerojatno najveće mogućnosti razvoja i vrlo utjecajnoga ravnopravnog te naglašeno aktivnog djelovanja. Iz navedenog je vidljivo kako se socijalna država i socijalna politika pojavljuju kao odgovor na suvremene potrebe, stalno se prilagođavajući novonastalim okolnostima.

Isto tako, u nastavku je također važno ukratko se osvrnuti na još jedan od značajnih povijesnih temelja socijalne države (barem na području Hrvatske), a koji se odnosi na pojedine enciklike Katoličke crkve. Tako se »socijalno pitanje po prvi put tretira u enciklici *Rerum novarum* (1891) Pape Lava XIII koja je posvećena radničkom pitanju, odnosno njegovu poboljšanju... Socijalno načelo

⁴ Vlado PULJIZ, *Socijalna politika i obitelj*, *Revija za socijalnu politiku*, 1994, 1/3, str. 237.

⁵ Vlado PULJIZ, *Sustavi socijalne politike*, Zagreb, *Revija za socijalnu politiku*, 2000, str. 11.

koje se može iščitati iz ove enciklike je načelo socijalne ravnoteže, izmirenja radnika i bogataša, socijalna pravednost i socijalno partnerstvo. U *Quadragesimo anno* (1931) Papa Pio XII u povodu četrdesete obljetnice *Rerum novarum* ... kaže kako je jedan od plodova te enciklike razvoj socijalne politike... Naglašuje državno posredništvo između individualnog i socijalnog te načelo supsidijarnosti, pravedne plaće, uzdržavanje rada, radnika i njegove obitelji itd. U enciklici *Mater et Magistra* (1961) Papa Ivan XXIII kaže da država mora skrbiti u djelatnom promicanju materijalnih dobara radi postizanja socijalnog dobra i napretka, biti u funkciji općeg dobra. Enciklika *Laborem exercens* (1981) Ivana Pavla II. posvećena je ljudskom radu. Govori o biti rada kao ljudskoj posebnosti u odnosu prema ostalim bićima, solidarnosti radnika, dostojanstvu osobe, sukobima rada i kapitala, pravima radnika kao pravima čovjeka... U enciklici *Sollicitudo rei socialis* (1987) Ivana Pavla II. govori se o socijalnoj skrbi Crkve. Ona se temelji na poštivanju ljudske osobe, razvoju čovjeka i društva.⁶

Osim toga, potrebno je vrlo skraćeno upozoriti i na utjecaj koji su uz religiju izvršili ratovi, a vezano za donedavno dominantan pristup u socijalnoj politici. Posebno je u tom smislu značajan Drugi svjetski rat, jer se je, među ostalim, nakon njega bitno proširio jedan prilično univerzalistički pristup u socijalnoj politici. On je bio temeljen na državi kao glavnom nosiocu i organizatoru svih aktivnosti u sklopu socijalne politike, što je u znatnoj mjeri bilo uvjetovano činjenicom da ratovi (osim svih negativnosti koje donose sa sobom, za ratove nema apsolutno nikakvog ni racionalnog ni bilo kakvog drugog opravdanja) u pricipu dovode do veće povezanosti i solidarnosti među građanima te se takva atmosfera obično nastoji zadržati i nakon njihova završetka. Tako je, uz druge čimbenike vezane uz gospodarske i demografske procese, prilično očito zbog čega se je nakon Drugoga svjetskog rata (u većini, posebno europskih zemalja) krenulo sa sličnim pristupom u socijalnoj politici, tj. onim unutar kojeg je društvena solidarnost jedan od bitnijih ciljeva razvoja, a samim time i glavna pretpostavka uravnoteženog ekonomskog napretka.

S obzirom na navedeno, a nevezano uz veće ili manje razlike, većina poslijeratnih europskih socijalnih država temeljila se, prema Lazaru i Stoyku (1998) na četiri zajednička stupa:

⁶ Anđelko MILARDOVIĆ, *Socijalna država*, Osijek, Pan liber, 1995, str. 7-8.

1. negativno iskustvo Drugog svjetskog rata i velike međuratne ekonomske krize iz koje su proizašli za svijet pogubni totalitarizmi;
2. snažna privrženost ideji nacionalne i društvene solidarnosti, odnosno visoka razina socijalnih prava kao dijela korpusa ljudskih prava;
3. politički konsenzus o državnom intervencionizmu radi suzbijanja krize te socijalna sigurnost za sve temeljem građanskog statusa (social citizenship);
4. oslanjanje na punu uposlenost i model čvrste konjugalne obitelji, u pravilu s jednim hraniteljem.⁷

Ovakva se uglavnom intervencionistička država, još obično naziva i keynesijanskom socijalnom državom. Među ostalim, karakterizira je državni monopol u pružanju usluga koje su rascjepkane i rigidne. Njihov obujam diktiraju potrebe, a ne troškovna ograničenja. Nema pluralističke kombinacije ponuđača usluga (javni je sektor dominantan). Inzistira se na univerzalizmu u pružanju socijalnih usluga, a ne na njihovoj ciljanosti i selektivnosti. Neformalna se skrb ne priznaje i djeluje samo kao zamjena formalnoj, bez međusobnog nadopunjavanja. Korisnici su pasivni primatelji usluga (uglavnom su objekti – djelokrug odlučivanja im je minimalan). Socijalni su programi također institucionalno zasnovani, postaju sve više birokratizirani, neinovativni, neučinkoviti, netransparentno realizirani te vrlo skupi. Kao takvi, sve teže mogu adekvatno podmiriti iskazane potrebe građana. Socijalna je država pretežno obilježena uglavnom samo distribucijom socijalnih davanja i usluga. Pasivna je, štiti deprivirane socijalne skupine i pojedince te ne potiče radnosposobne među njima na djelovanje koje bi bilo usmjereno prema promjeni njihove pozicije, dakle, prema aktivnosti, promociji vlastite odgovornosti te izlasku iz *statusa quo*. Vrlo je raširen osjećaj kako postoje određena prava bez obveza. Posljedice takvog pristupa vidljive i u pojavi tzv. zamke siromaštva⁸ te povećanoj nezaposlenosti dijela radnosposobnih

⁷ Prema: Vlado PULJIZ, Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija za socijalnu politiku*, 2001, 8/1, str.4.

⁸ Ispada da se više isplati živjeti od socijalne pomoći i nekih drugih oblika socijalne skrbi, pa postaje upitnom cjelokupna motivacija pojedinca da takvo stanje uopće počne mijenjati. Također se može postaviti pitanje koliko

građana. Isto tako, egzistiraju i dvije negativne pojave u socijalnoj sferi, a to su: kumulacija socijalnih prava te netransparentnost u njihovu ostvarivanju države.⁹ Unatoč svim spomenutim nedostacima nemoguće je ne primijetiti da ta i takva socijalna država građanima ipak većim dijelom jamčila prilično široku lepezu najrazličitijih oblika socijalne sigurnosti.

No, protokom vremena, sedamdesetih godina 20. stoljeća sve značajnijom i prisutnijom postala je gospodarska kriza koja je ozbiljno ugrozila same stupove već spomenute keynezijanske socijalne države, što je za posljedicu imalo njezino neizbježno manje – više temeljito restrukturiranje. Kriza se očitovala u naporima države da postane što atraktivnija kapitalu, a da istodobno smanji izdatke, tj. socijalne troškove. Ovakav je zahtjev bio izuzetno teško provediv jer ekonomska recesija i rast nezaposlenosti te samim time povećana socijalna nesigurnost uz još veću uglavnom time uzrokovanu isključenost mnogih pojedinaca i skupina, znači porast zahtjeva za različitim socijalnim naknadama. Također, istodobno dolazi do smanjenog uplaćivanja doprinosa za socijalnu sigurnost, kao i ukupnih proračunskih sredstava namijenjenih sustavu socijalne skrbi. Velik dio tereta što ga nameće kriza prebacuje se na programe socijalne skrbi, odnosno na tzv. četvrti stup socijalne politike (ostala tri čine mirovine, zdravstvo i zapošljavanje) te na pojedince i primarne skupine, što podrazumijeva pretjerano opterećenje postojeće socijalno-zaštitne mreže (temeljno osiguranje za najugroženiju populaciju). Pritom se sužuju dosadašnje mogućnosti i oblici djelovanja države. Reagiranje na spomenutu krizu, uz ostalo, obuhvaća i nastojanje da se pasivne državne potpore zamjene aktivnim programima. Ovakav pristup dakle znači da država investira ponajprije u ljude, njihovo obrazovanje i vještine. Te aktivnosti u posljednjih desetak godina i u Hrvatskoj podrazumijevaju pojačano djelovanje raznih institucija civilnoga društva koje su se uglavnom pokazale prilagodljivijima i sposobnijima u podmirivanju iskazanih potreba.

su različiti državni socijalni programi uopće učinkoviti u takvim okolnostima.

⁹ Riječ je o zamagljenosti veza između izvora sredstava i njihove konačne namjene na konkretnoj lokalnoj razini, vezano uz bilo koji manje ili više prisutan socijalni problem.

Isto tako, uz spomenutu gospodarsku krizu, došlo je i do promjena u demografskoj sferi uključujući i pluralizam obiteljskih oblika, znatno je porasla nezaposlenost, promijenile su se struktura i priroda tržišta rada. Globalizacija potpomognuta tehnološko-informatičkom revolucijom dovodi do sve tješnjeg povezivanja svijeta. Također, »jedan od osnovnih pojmova koji objašnjavaju utjecaj globalizacije na socijalnu politiku jest pojam socijalnog dampinga, koji autori definiraju kao globalni proces rekomodifikacije rada, što znači da je rad sve manje zaštićen socijalnim aranžmanima, a sve više izložen tržišnom reguliranju.«¹⁰

Tako je općenito moguće primijetiti da, umjesto masovne zaposlenosti, potrošnje i ekonomskog rasta (koji je imao središnju poziciju u sklopu uglavnom socijalno-tržišno orijentiranog gospodarstva u većini europskih zemalja nakon Drugoga svjetskog rata), sada dominantne prilike dovode do pojave tzv. schumpeterijanske socijalne države, kako su je neki autori nazvali. Ona »teži unaprijediti kompetitivnost u međunarodnom ekonomskom okviru te podrediti socijalnu politiku novim zahtjevima tržišta ... dakle, ona nije usmjerena na pitanja sigurnosti i stabilnosti nego na podržavanje fleksibilnosti rada i proizvodnje.«¹¹ To samo znači da pružanje socijalnih usluga postaje oskudnije, bitno je reorganizirano (u određenoj je mjeri promijenjeno poimanje društvene solidarnosti) te podređeno kretanjima svjetskog kapitala, tržišta i njihovim zahtjevima. Uostalom, tržište i cirkulacija kapitala u krajnoj su liniji oni dominantni čimbenici koji, uz sve ostalo, određuju i opseg troškova socijalnih programa. U svemu tome važno je, dakle, na razini države racionalizirati postojeće socijalne izdatke te izvršiti pravedniju prerspodjelu u tu svrhu predviđenih sredstava.

Isto tako, potrebno je napomenuti da je do sada uglavnom bio aktualan proces tzv. dekomodifikacije socijalnih prava. On je podrazumijevao transfer socijalnih troškova s građana na državu. No, danas je prisutan obratan proces, tzv. komodifikacije, koji pretpostavlja prebacivanje dijela socijalnih troškova ponajprije na

¹⁰ Siniša ZRINŠČAK, *Social Dumping, Catch – Up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context*, *Revija za socijalnu politiku*, 2001, 8/2, str. 232.

¹¹ Zoran ŠUČUR, *Tržišna transformacija, nezaposlenost i promjene u sustavima socijalne sigurnosti i socijalne pomoći u Hrvatskoj*, *Revija za socijalnu politiku*, 1997, 4/3, str. 239.

pojedince i obitelji. Oni putem tržišta dolaze do određene razine socijalne sigurnosti te se i na taj način potiče zamjena pasivnih socijalnih programa aktivnima, tj. socijalnim investicijama. To je ujedno i značajna mogućnost za osjetno smanjenje javnih rashoda, jer upravo su spomenuti previsoki državni socijalni troškovi među značajnijim permanentnim izvorima i današnje krize socijalne države.

No, ako se pogledaju prethodno navedeni problemi vezani uz funkcioniranje dosadašnje socijalne države općenito, može se čak primijetiti da je kriza te socijalne države »... možda sve manje vezana uz ekonomske faktore (velike financijske izdatke), nego da ona uglavnom proizlazi iz nesposobnosti sadašnjeg modela socijalne države da na zadovoljavajući način odgovori na suvremene socijalne potrebe«. ¹² Isto tako, i dalje nije baš u potpunosti jasan utjecaj socijalne države na cjeloukupan gospodarski razvoj. Naime, neka istraživanja još uvijek navode da je ona u određenoj mjeri kočnica tog razvoja, dok druga govore suprotno, odnosno o socijalnoj državi kao pokretaču gospodarskog rasta. Dakle, iz navedene je diskrepancije uočljivo kako se socijalna država može promatrati kao kreator, ali i kao »rješavatelj« socijalnih problema, i to u političkoj, socijalnoj te ekonomskoj dimenziji, što samo znači da je balansiranje u takvim delikatnim okolnostima izuzetno složen izazov.

Tako je moguće primijetiti da se je posebno od Drugoga svjetskog rata naovamo pokazalo kako, primjerice preko programa pomoći, pojedinci na najrazličitije načine postaju doslovno ovisni o njima, čime se u znatnoj mjeri podcjenjuju mogućnosti i sposobnosti građana da budu aktivni, ali i da preuzmu određenu odgovornost za tu svoju aktivnost. Uz to, jamčeći dosta izdašna socijalna prava (zbog čega su potrebna prilično visoka socijalna davanja), povećava se cijena radne snage. Takvo »poskupljivanje« pak vrlo destimulativno djeluje posebno na ozbiljnije strane investicije i općenito poticanje poduzetnika da zapošljavaju veći broj radnika te na prijavljivanje realnog iznosa osobnog dohotka. ¹³ Osim toga, dje-

¹² Vlado PULJIZ i Gojko BEŽOVAN, Socijalni problemi u zapadnoj Europi: siromaštvo, nezaposlenost, isključenost, *Revija za socijalnu politiku*, 1994, 1/4, str. 387.

¹³ Ovo se posebno odnosi na malverzacije u stilu isplate većeg dijela plaće na ruke, dakle »na crno«, samo da bi se uplaćivali što manji doprinosi. Dotični radnik tako još može i ostvariti, recimo, pravo na dječji doplatak.

lovanje socijalne države dijelom podiže tenzije u društvu zbog povećanja poreza i odluka tipa one još uvijek aktualne u Hrvatskoj, o vraćanju cjelokupnog duga umirovljenicima, iako se zna da gospodarstvo to, naprosto, ne može podnijeti i da bi doprinose u tom slučaju trebalo povećati čak na 30%! To je potpuno suprotno svim dosadašnjim reformskim nastojanjima određenima realnošću te doslovno neizvedivo.

S obzirom na izneseno, više je nego očito da u novonastalim okolnostima preuzimanje odgovornosti za svoje vlastite aktivnosti uz smanjenu ulogu države nužno izbija u prvi plan. Tako se, među ostalim, nastoje razviti i različiti atipični, fleksibilni oblici zaposlenosti (rad kod kuće, rad na pola radnoga vremena, ne samo industrijski plaćeni rad itd.), jer je primjerice poznato da dugotrajna nezaposlenost znatno potencira te dovodi do ozbiljne dezintegracije društva kao cjeline, a ne samo pojedinaca. Socijalna se pomoć želi zamijeniti radnim pristupom, tamo gdje je to moguće. Na taj se način istodobno općenito nastoji realizirati učinkovitiji oblik socijalne integracije s njezina dva šira socijalna cilja: dostojanstvom i društvenom solidarnošću. Osim toga, u većoj se mjeri prevladava ovisnost o državi. Ukratko, prisutno je sve manje oslanjanja na državu, a sve više na društvo u najširem smislu riječi. Dolazi do reafirmiranja principa supsidijarnosti, što je ujedno povezano i s nužnošću realizacije aktualnoga procesa decentralizacije. Samim time lokalna zajednica te neprofitni i neformalni sektor, odnosno civilno društvo kao cjelina, dobivaju mnogo veću i značajniju ulogu. Među ostalim, povećavaju svoj udio u pružanju socijalnih usluga smanjujući postupno monopol države na tom području, što praktički znači jačanje nedržavnih elemenata u socijalnoj sferi. Tako postaje vidljivim kako je za uspješno funkcioniranje aktivne socijalne države nužna suradnja primarne i intermedijalne razine (obiteljska i lokalna) s državnom razinom socijalne politike. Dakle, u prvi plan izbija već spomenuti kombinirani model socijalne politike – welfare mix (uključujući i novi model socijalne države), kao oblik kvalitetnijeg prilagođavanja globalno izmijenjenim gospodarsko-socijalnim okolnostima.

Sukladno novouspostavljenj konstelaciji odnosa država bi trebala postati koordinatorom pluralizma socijalnih politika, jer u

Ako je uz to i porezno oslobođen – plaćanja poreza na dohodak – zbog uzdržavanja članova obitelji, onda je zloupotreba u obliku nedopustive kumulacije socijalnih primanja više nego očita

odnosu prema društvu djeluje supsidijarno, a civilno društvo u odnosu prema državi djeluje također supsidijarno, i to kao inicijativa koja dolazi odozdo. Tako je država kao jedan od važnih partnera dužna osigurati odgovarajuću zakonsku i svaku drugu regulativu za nesmetano funkcioniranje svih čimbenika unutar socijalne sfere te i dalje jamčiti građanima održavanje njihovih temeljnih egzistencijalnih uvjeta. Dakle, kao što se vidi, poprilično je reducirana razina socijalne sigurnosti koju je dosad jamčila država. Moguće je čak primijetiti da sama socijalna politika nije više toliko usmjerena prema humanističkom podmirivanju potreba, nego prema stvaranju uvjeta za što bolju konkurentnost i prilagodljivost zahtjevima na međunarodnom tržištu te stavu da svatko dobiva prema svojem doprinosu, iz čega jasno proizlazi sveopća redukcija raznih mjera socijalne politike. Tako i sve prisutnija globalizacija dovodi do pomutnje s nepredvidivim posljedicama u većini zemalja. Nejednakosti i podjele još se više produbljuju, što uzrokuje brojne nevolje, bijedu i situacije u kojima je sve većem broju građana potrebna određena pomoć putem različitih mjera socijalne politike. No, ona je pod većim pritiskom nego ikad da te mjere svede na mnogo nižu razinu, čime se nesigurnost višestruko povećava.

U kontekstu navedenog važno je naglasiti da država ipak postavlja odgovarajući opći okvir unutar kojeg djeluje kao bitan čimbenik u socijalnoj politici, što također znači da je ona nuždan garant osnovnih socijalnih prava na nacionalnoj razini čije se ostvarivanje ne može prepustiti lokalnoj razini, osim njihove konačne, konkretne implementacije u suradnji s neprofitnim sektorom. Time temeljna državna jamstva za socijalnu sigurnost ostaju, ali se istodobno kao značajna novost pojavljuje činjenica koja upućuje na postojanje dovoljno prostora za poduzetništvo (naglasak je na socijalnom poduzetništvu, socijalnoj ekonomiji itd.), privatnu inicijativu i tzv. individualizaciju socijalnog. Riječ je dakle, o svojevrsnom novitetu, pristupu koji se katkad naziva socijalnim liberalizmom.

Isto tako, naglašeno je nužna i stalna svijest o tome da »ekonomski napredak ima smisla jedino ako ga slijedi socijalni napredak koji mu nije prepreka. Istinski kriterij za ocjenu uspjeha društva jest njegova sposobnost da ne isključuje svoje članove«, ¹⁴

¹⁴ Alain EUZÉBY, Socijalna sigurnost: nužna solidarnost, *Revija za socijalnu politiku*, 1997, 4/4, str. 409.

čime se također naglašava i važnost socijalne integracije. Iz navedenog se citata, među ostalim, jasno ističe sve veća opasnost od prisutnosti socijalne isključenosti koja se pojavljuje i kao jedan od suvremenih socijalnih rizika te dominantnih problema današnjega društva, uz siromaštvo i nezaposlenost. Važno je primijetiti kako svi ti suvremeni socijalni rizici (uz one klasične) ponovno potiču na razmišljanje što je sa samim ljudskim dostojanstvom. Koliko se uopće vodi računa o njemu? U kakvom se kontekstu nalazi?

Upravo da bi se izbjeglo krajnje osiromašivanje i čak moguće zanemarivanje tog i takvog dostojanstva koje bi u situaciji karakteriziranoj određenom zbuñenošću i različitim pokušajima, oblicima snalaženja u konkretnim uglavnom radikalno izmijenjenim okolnostima lako moglo postati sporednim, nužno je određeno umetanje socijalnog u ekonomsko. Riječ je naime o tzv. trećem putu koji respektira socijalne potrebe, ali istodobno nastoji zadržati i neke bitne postavke liberalizma, što označuje jednu novu kombinaciju u balansiranju između utjecaja tržišta i države. Za što kvalitetniju realizaciju takvog, trećeg puta bitna je i tzv. unutrašnja kohezija koja se odnosi na suradnju među svim institucijama i organizacijama svih triju sektora (javni, privatni profitni i privatni neprofitni – različite institucije civilnoga društva). Dakle, već spomenuta deetatizacija, uz decentralizaciju i deinstitucionalizaciju socijalne politike, osnova je za olakšano kombiniranje uloga različitih aktera društva u podmirivanju potreba građana, kao i za prijeko potrebno smanjenje socijalnih troškova. Naravno, sam prijenos dijela odgovornosti s države na civilno društvo neće biti ni jednostavan ni lagan proces, niti u realnosti sve teče linearno. Svakako, značajnije bi aktiviranje civilnoga društva i njegovih institucija trebalo teći usporedno sa spomenutim prijenosom odgovornosti, tj. s procesom tzv. individualizacije socijalnog. Ukratko rečeno, može se ustvrditi kako aktualne okolnosti traže takve sisteme socijalne sigurnosti unutar kojih je sasvim moguća i, dapače, nužna aktivna koegzistencija različitih koncepata i modela socijalne politike uz brojne, često vrlo kreativne načine alokacije.

No, kako god bilo, lako je uočljivo da samo pitanje socijalne sigurnosti građana, njezinih različitih aspekata i oblika i dalje ostaje vrlo značajnim i aktualnim. Očito je da se i u ovim promijenjenim okolnostima pružaju raznovrsne nove forme te mogućnosti njezina realiziranja, možda dijelom i povoljnije nego što je to slučaj u kontekstu već spominjane schumpeterijanske socijalne države.

Ostaje otvorenim koliko se takvi oblici žele, a još više mogu konkretno ostvarivati u novonastaloj situaciji kako bi onaj temeljni razlog njihova postojanja bio još jednom naglašen, a to je, prije svega i unatoč svemu, ipak osiguravanje što više razine ljudskog dostojanstva svim članovima društva.

Summary

The contemporary context of social security through the prism of social policy

Since World War II the view of the welfare state has changed, as well as the social policies of individual countries. Also the level of social security guaranteed to citizens from the state. By providing social services and fulfilling the basic needs of citizens, social policies have succeeded in giving an adequate level of security to citizens. The situation we have today is merely the result of the restructuring of the welfare state (dating back to the economic crises of the 1970's), and is now more dependent on capital flows, as well as the market. Under these circumstances, new possibilities have opened for a combined approach in providing citizens different social services. Also, the importance of the so-called »third way« has become evident. This approach respects social needs, but at the same time has a more liberal view in producing a balance between the market and the state. In this manner human dignity can be preserved and protected.