

## KAKVA ĆE BITI NORDIJSKA SOCIJALNA DRŽAVA U 21. STOLJEĆU

*Sustav socijalne zaštite obuhvaća širok raspon pokrivanja troškova socijalne pomoći, zdravstvene zaštite i mirovina u državama članicama Europske unije i igra osnovnu ulogu u osiguranju redistribucije dohotka i socijalnog jedinstva građana. Sustavi socijalne zaštite zemalja članica Unije suočavaju se sa značajnim promjenama u današnjim globalizacijskim uvjetima, pa su se stoga sustavi morali mijenjati, a rastući socijalni troškovi smanjivati.*

*Autorica u radu analizira i istražuje zašto je modernizacija sustava socijalne zaštite sve žurnija i važnija u ekonomskom i političkom razvitku na početku novoga tisućljeća i stoljeća i kakva je socijalna potrošnja u zemljama članicama Europske unije. Naglasak u istraživanju na nordijskim je zemljama - kakve su one kao države blagostanja, kako se prilagođuju globalnim gospodarskim promjenama i kretanjima na početku 21. stoljeća i hoće li nordijska socijalna država izgubiti na svojoj specifičnosti ili će ostati nepromijenjena i u 21. stoljeću.*

*Ključne riječi: država blagostanja, socijalna država, socijalni troškovi, Europska unija, nordijske zemlje, socijalna zaštita, modernizacija socijalne zaštite.*

---

\* S. Krtalić, doc. dr. sc., Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", Pula. Članak primljen u uredništvo: 30. 6. 2003.

## Uvod

Danas kada se svijet globalizira, živimo i stvaramo u vremenu velikih promjena. Posebnu ulogu u promjenama ima sve veća globalizacija svjetskog gospodarstva, koja zapravo mijenja strukturu nacionalnih gospodarstava. Globalizacija je zašla u sve pore ukupnog gospodarskog, pravnog, političkog, kulturnog i socijalnog života svake zemlje. Globalizacija ekonomije, dinamičan razvitak međunarodnih i nacionalnih makroekonomskih okruženja i socijalne promjene traže i promjenu države blagostanja (socijalne države), a time i financijskih instrumenata u funkciji njezina ostvarivanja.

Suočivši se s novonastalom situacijom, svaka je socijalna država ponudila različite odgovore na gospodarske i socijalne promjene: od apsolutnog i relativnog smanjivanja izdvajanja za socijalnu zaštitu, do napuštanja pasivne te provođenja aktivne socijalne politike, što znači na tržištu rada ponuditi rad i zaposliti osobu i uštedjeti državi značajna sredstva, a osobama zapravo omogućiti da se same brinu za sebe, tj. zagovara se stvaranje nove poduzetničke kulture i povlačenje odgovornosti pojedinca za samoga sebe. U većini zemalja zabilježeno je apsolutno i relativno smanjivanje izdvajanja za socijalnu skrb, a socijalna politika postaje selektivna. Iako je Europska unija daleko najjača i najrazvijenija integracija u svijetu, u pozadini je njezina razvitka niz problema među kojima se mogu istaknuti: razvojni jaz među zemljama članicama, neusklađenost makroekonomskih politika, (ne)ulazak u monetarnu uniju (Velika Britanija, Danska i Grčka) i, kao glavni i globalni problem protiv kojeg se bore zemlje EU visoke (rastuće) stope nezaposlenosti, pa je stoga u tijeku stvaranje i primjena strategije o boljem funkcioniranju tržišta rada, jednako kao i promjena i poboljšanje sustava socijalne zaštite. Nordijske zemlje kao primjer "idealnih" socijalnih država moraju također mijenjati svoje sustave socijalne zaštite, ali se čini da nordijski model socijalne države želi ostati gotovo nepromijenjiv unatoč efektima globalizacije i ekonomske krize Europske unije.

## Socijalna zaštita i socijalni troškovi u zemljama članicama Europske unije

Možemo reći da je Europa kolijevka socijalne zaštite. U prošlim su se stoljećima, sustavi socijalne zaštite razvijali od veoma skromnih oblika do složenih i obuhvatnih sustava. Države članice osiguravaju većinu svojeg stanovništva od socijalnih rizika kao što su starost, invalidnost, nezaposlenost, bolest, itd. Možemo reći da od ranih pedesetih do kasnih šezdesetih godina dvadesetoga stoljeća financiranje socijalne zaštite nije bilo problematično. No, od prvih naftnih kriza u sedamdesetim godinama dvadesetog stoljeća ograničene mogućnosti financiranja

tih sustava spriječile su dalju ekspanziju u brojnim zemljama, pa su mnoge europske države blagostanja doživjele asimetriju u financiranju socijalne zaštite. Većina država članica Europske unije stvorila je velike javne dugove, djelomično zbog političkog pritiska na povećanje potrošnje iznad granica oporezivanja, ali i zbog strukturnih promjena.

Danas se u globalizacijskim uvjetima življenja i stvaranja različiti modeli države blagostanja u postindustrijskom društvu suočavaju sa sličnim izazovima u promjenljivoj okolini. Globalizacija i europska integracija stvorile su novo okružje za socijalnu politiku zemalja članica (ali i nečlanica) Europske unije. Iako se većina pitanja vezanih uz socijalnu zaštitu rješava na nacionalnoj razini, pri donošenju nacionalnih socijalno-političkih odluka mora se uzeti u obzir postojanje internacionalnog tržišta. U ovome desetljeću financiranje socijalne zaštite unutar Europske unije pokrenulo je više rasprava nego ikada prije, a razlozi su za to vidljivi u visokoj nezaposlenosti, u demografskim promjenama, u starenju stanovništva, u promjenama u strukturi obitelji, povećanoj internacionalnoj konkurentnosti. Budući da su izazovi veoma veliki ne postoji samo jedno ad hoc rješenje za financiranje socijalne zaštite, već je potrebno objektivno razmotriti različite pristupe i mogućnosti.

Programi socijalne zaštite u Europi izvedeni su iz globalnih nacionalnih shema socijalne sigurnosti. Sustav socijalne zaštite obuhvaća širok raspon potrošnje usmjerene na troškove socijalne pomoći, zdravstvene zaštite i mirovina u državama članicama Europske unije i igra glavnu ulogu u osiguranju redistribucije dohotka i socijalnog jedinstva. Troškovi socijalne zaštite nisu samo financijska tema, već predstavljaju određenu investiciju u ljudske potencijale i oblik osiguranja koji omogućuje prijeko potrebnu zaštitu u uspješnom funkcioniranju fleksibilnog tržišta rada. Socijalna je zaštita u tim zemljama, zapravo, svojevrsan proizvodni faktor koji pridonosi ekonomskom rastu i razvitku.

Javno zasnovani sustavi socijalne zaštite osiguravaju veći dio potrošnje za socijalnu potporu, zdravstvenu skrb i mirovine u državama članicama Europske unije. Oni su odigrali osnovnu ulogu u osiguranju preraspodjele dohotka i u održavanju političke stabilnosti i ekonomskog napretka u životu Unije. Ti sustavi čine više od 27% ukupnog BDP Europske unije, iako taj omjer varira između zemalja članica od 15% do 33%. Dominatni troškovi u sustavu socijalne zaštite oni su troškovi koji su usmjereni na stare osobe i uzdržavane i invalidne članove obitelji.

Mnogi od starih načina razmišljanja na kojima je izgrađen sustav socijalne zaštite, kao što su niska razina nezaposlenosti i puno radno vrijeme, pomalo, ali sasvim sigurno nestaju na početku 21. stoljeća. Ugovor iz Amsterdama i Radni samit (iz studenog 1997.) mijenjanju odrednice sustava socijalne zaštite koji je živio više od tri desetljeća u zemljama EU u korist aktivnoj politici na tržištu rada, koja uključuje zapošljavanje, povećanje radnih mogućnosti, jednakost u radu i na kraju investiranje u ljudske sposobnosti. Usmjerenje novog sustava socijalne zaštite

u zemljama EU zasniva se sve više na politici "Employment friendly" na tržištu rada. Nova europska socijalna politika ne može ni približno biti kopija bilo kojeg postojećeg modela, već mora biti kombinacija različitih modela, da bi se uskladila s globalnim izazovima koji danas vladaju.

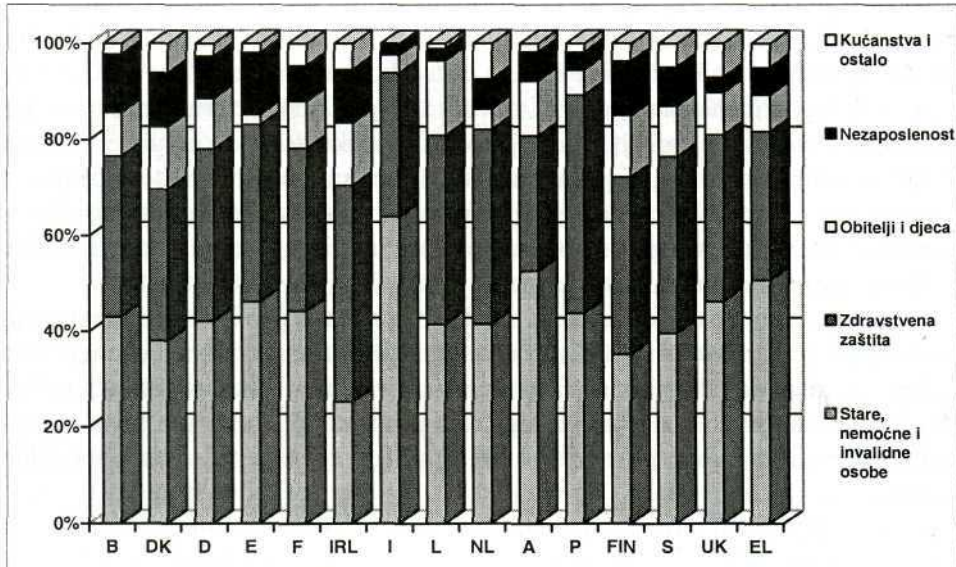
Budući da su zemlje članice Unije gospodarski veoma različito razvijene, one imaju i sustave socijalne zaštite vrlo različito uređene. Jaz između zemalja uzrokovan je različitom gospodarskom razvijenošću, demografskim promjenama, stopom nezaposlenosti i ostalim institucionalnim, socijalnim i ekonomskim čimbenicima. U većini zemalja članica EU porast troškova socijalne zaštite usporen je u posljednjim godinama dvadesetoga stoljeća. Socijalni troškovi u nekim europskim zemljama (posebno u Finskoj, Danskoj i Švedskoj) veći su nego u ostalim zemljama članicama, niži su u Italiji, (koja ima razinu BDP po stanovniku samo malo nižu od Nizozemske i Francuske) Španjolskoj i Irskoj. Razlike u visini socijalnih troškova proizlaze iz različitih poreznih stopa i socijalnih transfera, a to znači da prikaz većine troškova stvara netočan dojam relativnog troška socijalne zaštite u EU.

U svim zemljama članicama, osim u Irskoj, starosne su mirovine na neki način najšire područje troškova socijalne zaštite. U većini zemalja raspodjela mirovina kreće se u rasponu od 35% do 46% ukupnih socijalnih troškova. Sljedeći trošak otpada na zdravstvenu zaštitu i na njegu koji iznosi 35% ukupnih troškova, pa na taj način sa starosnim mirovinama predstavlja gotovo 2/3 proračuna socijalne zaštite.

Grafikon 1.

RASPODJELA IZDATAKA SOCIJALNE ZAŠTITE PREMA NAMJENI  
U GODINI 1999. PO ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE

% uk. soc. troškova



Izvor: Eurostat-ESSPROPOS: Social Protection in Europe, European Commission, 2001

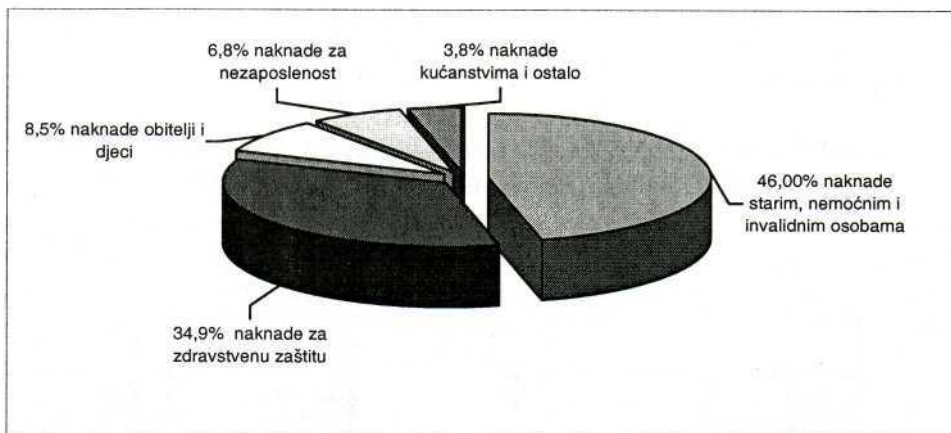
Pogledamo li grafikone 1. i 2., možemo uočiti da je u godini 1999. najveći dio sredstava na ime troškova socijalne zaštite kod većine zemalja zajednice doznačen za podmirenje usluga starim i invalidnim osobama, odnosno 46% ukupnih socijalnih troškova EU ili 12,2 % BDP, a potom 34,9% ukupnih troškova ili 9,2% BDP otpada na troškove zdravstvene zaštite. Od svih zemalja članica na teret izdataka usmjerenih na usluge starim i invalidnim osobama najviše izdvaja Italija (64,0%), a najmanje Irska (25,2%). Irska ima najveći udio troškova zdravstvene zaštite u ukupnim socijalnim troškovima (45,3%), a najmanje Italija (30,0%). Novčane naknade obiteljima i djeci čine 2,2 BDP ili 8,5% ukupnih socijalnih troškova Unije. U Luksemburgu, Danskoj, Irskoj i Norveškoj izdvaja se više od 13% od ukupnih socijalnih troškova za te naknade, a u Italiji, Nizozemskoj i Španjolskoj svega 5%. U prosjeku gledano, zemlje članice od ukupnih socijalnih troškova izdvajaju 6,8% na teret naknada za pomoći nezaposlenima, dok Italija, Luksemburg i Velika

Britanija izdvajaju manje od 3%, dotle Irska, Finska, Španjolska, Danska i Belgija izdvajaju više od 11%. Preostalih 3,8% odnosi se na ostale troškove.

*Grafikon 2.*

RASPODJELA IZDATAKA SOCIJALNE ZAŠTITE PREMA  
NAMJENI U GODINI 1999. U EUROPSKOJ UNIJI

*% uk. soc. troškova*



Izvor: Eurostat-ESSPROPOS: Social Protection in Europe, European Commission, 2001

Prema OECD-ovim<sup>1</sup> podacima troškovi na aktivne i pasivne mjere politike zapošljavanja u Uniji u odnosu na BDP usko slijede promjene u nezaposlenosti. Između godina 1990. i 1999. ukupni su se troškovi povećali od 2,4% BDP na 6,8% BDP, i to troškovi za aktivne mjere politike sa 0,9% na 4,2%, a troškovi za pasivne mjere od 1,5% na 2,6%.

Sljedeći grafikon prikazuje troškove socijalne zaštite za zemlje članice Europske unije u odnosu na njihov BDP. Od samih početaka postojanja Unije, kada je godine 1962. ona imala svega šest članica, pa do danas, troškovi socijalne zaštite i skrbi zauzimaju važno mjesto. U cjelokupnom razdoblju od godine 1962.

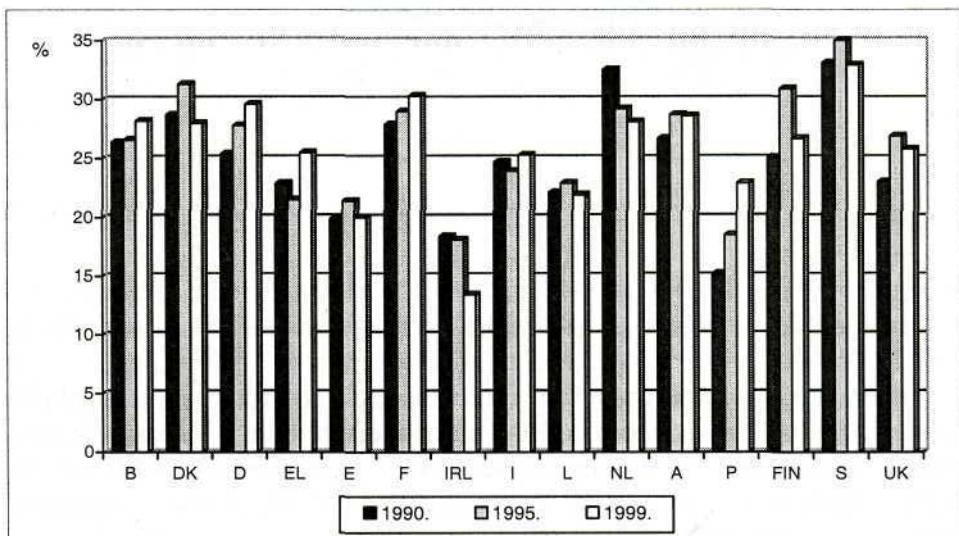
<sup>1</sup> OECD (2001.): OECD SOC Database 1980.-1999., Paris

do 2000. troškovi pokazuju trend kontinuiranog rasta, nadasve u posljednja dva desetljeća 20. stoljeća. Ti su troškovi po prvi put godine 1995. u Švedskoj dosegli maksimalnu razinu od 35% BDP. Iz grafikona se može vidjeti da najveći udio socijalnih troškova u BDP u godini 1990. imaju Švedska (33,1%) i Danska (28,7%), a najmanji udio Portugal (15,2%), a u godini 2000. i dalje prvo mjesto zauzimaju Švedska sa 31,7%, Danska sa 28,0%, a najmanji udio u BDP ima Irska svega 13,4%. Između godine 1995. i 2000. najveći pad troškova socijalne zaštite u BDP ostvaren je u Finskoj i Irskoj, što se objašnjava povećanom stopom rasta BDP i stope zaposlenosti. Gledajući troškove socijalne zaštite po stanovniku za EU-15, oni rastu u početku protekloga desetljeća po stopi od 4,1% godišnje, ali od godine 1994. rast je usporen i iznosi 1,5% godišnje.

*Grafikon 3.*

**TROŠKOVI SOCIJALNE ZAŠTITE U GODINAMA 1990., 1995. I 2000.  
U ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE**

% BDP



### ***Kako modernizirati i poboljšati socijalnu zaštitu u zemljama članicama Europske unije***

Ciljevi, financijska i operativna struktura većine sustava socijalne zaštite zemalja članica ustanovljeni su prije nekoliko desetljeća. Radi osiguravanja njihove stalne učinkovitosti i zadovoljenja rastućih potreba, postoji hitna potreba za modernizacijom sustava koji moraju biti prilagođeni:

- promijenljivoj prirodi rada, gdje uzajamni utjecaj zahtijeva ravnotežu između politika osmišljenih da poboljšaju prilagodljivost i sigurnost na tržištu rada;
- promjenama u ravnoteži među spolovima u radnom životu, gdje jednake mogućnosti donose nove teme i zahtjeve u smislu socijalne zaštite;
- starenju stanovništva u Europi, gdje nagli porast starijeg stanovništva stvara nove potrebe i otvara pitanje pokretanja mirovinske reforme, i
- potrebama za reformom koordinacije nacionalnog plana socijalnog osiguranja osoba unutar Europske unije.

Odbor Europske unije stvorio je na svršetku godine 1995. okvir za europsku raspravu o budućnosti socijalne zaštite, koji je pokrenuo živu i interaktivnu diskusiju. Svršetak 20. stoljeća pravo je vrijeme za intervenciju. Prema tom planu svaka je država članica odgovorna za organizaciju i financiranje svoga sustava socijalne zaštite.<sup>2</sup> Europska unija je odgovorna je za koordinaciju nacionalne sheme socijalnog osiguranja u slučajevima kada građani iskušavaju prava slobodnog kretanja unutar Unije i služi kao forum za promoviranje boljeg međusobnog razumijevanja dugoročnih perspektiva i za pronalaženje zajedničkih izazova kojima će se suprotstaviti zemlje članice.

Kako se priroda zaposlenja mijenja, a radni vijek postaje rizičniji (pojavljivanje novih sektora zaposlenja nadasve u sektoru usluga, novih oblika radnih organizacija, sve više sezonskih i povremenih poslova), sve više građana traži sigurnost od sustava socijalne zaštite. Dobra socijalna zaštita i uspješan biznis međusobno se moraju podupirati. Taj pogled na socijalnu zaštitu podupire i podrobna međunarodna usporedba, predlažući da, kada uzmemo u obzir privatnu i javnu potrošnju, ukupna potrošnja kućanstava za socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i mirovine bude na relativno jednakoj razini u nizu razvijenih, industrijaliziranih zemalja. Ipak, države članice koje imaju snažnu mrežu sigurnosti bolje je provode, gledano prema BDP po stanovniku ili vanjskoj ravnoteži, od zemalja članica koje imaju slabiju mrežu sigurnosti. Sa druge strane, samo zemlje sa zdravom ekonomijom mogu održati visoku razinu socijalne zaštite. Prava prijetnja europskom socijalnom modelu bila je nemogućnost nositi se s postojećim problemima. Prije svega, postoji hitna potre-

---

<sup>2</sup> Autorica napominje da, iako je riječ o Uniji, zapravo ne vidi naznake potpune harmonizacije sustava socijalne zaštite u EU.



ba za konsolidacijom javnih financija u većini država članica u smislu rješavanja rastućih deficita, jednako kao i istiskivanja potrošnje za socijalnu zaštitu.

Sustav je potrebno reformirati tako da unapređuje ekonomsku i socijalnu integraciju. Jedna od ključnih funkcija sustava socijalne zaštite jest da osigura one osobe koje ne mogu raditi i da im pruži sigurnost dohotka. Magnituda transfernih davanja potrebnih za plaćanje dohodovne kompenzacije osobama bez zaposlenja ubrzano se povećava i vodi do viših poreza na dohotke radnika, a građani bi više voljeli da im se pruži nova prilika da zauzmu aktivnu ulogu u ekonomskom životu.<sup>3</sup>

Četiri osnovna i dominantna čimbenika podupiru reformu sustava socijalne zaštite: promjena prirode posla, starenje europskog stanovništva, nova ravnoteža među spolovima i potreba za reformom koordinacije nacionalnog plana socijalne sigurnosti za osobe unutar Unije. Mišljenje je većine javnosti u nordijskim zemljama da je održanje načela sadašnjeg sustava blagostanja ima veliku socijalnu, kulturnu i političku važnost. Jedna od najvažnijih socijalno-političkih tema u vladama nordijskih zemalja jest rasprava o prikladnosti ili potrebi da se načela privatnih osiguravajućih društava primijene u financiranju sustava blagostanja.

Istražujući koliko je danas skupa socijalna zaštita i kako se financira ta potrošnja, od ključne je važnosti kako će se potrošnja za socijalnu zaštitu razvijati i kako će se financirati u budućnosti. Različiti scenariji istražuju pitanje: koliko će snažno potrošnja za socijalno blagostanje rasti i koji će čimbenici utjecati na taj rast. Ključno pitanje za budućnost neće biti to hoće li tada aktivno stanovništvo moći podnijeti teret države blagostanja, već hoće li ukupna ekonomija, uključujući sve čimbenike proizvodnje, moći financirati socijalnu potrošnju. Zajedničko je obilježje svih predviđanja to da se protežu u rasponu od optimističnih do pesimističnih scenarija, modela i pretpostavki, koji se uglavnom svi odnose na dugoročna demografska predviđanja i predviđanja zapošljavanja. Buduće financiranje mirovinskih sustava zauzima središnje mjesto u tim predviđanjima zbog visokog udjela mirovina u ukupnoj socijalnoj potrošnji. Michael Cichon iz ILO<sup>4</sup> također je proučavao povezanost procesa starenja i navodne financijske (ne)održivosti u suvremenim sustavima socijalne zaštite. U svom modelu Cichon je kao hipotetsku zemlju izabrao Euroland (Euroland ima demografsku strukturu Nizozemske, razina prosječne potrošnje za socijalnu zaštitu je na razini Europske Unije iz godine 1991., a stvarna je dob umirovljenja 60 godina). Stvarna razina naknada za socijalnu zaštitu po stanovniku održava se konstantnom na postojećoj razini, a razvitak broja korisnika prati uvjete koje postavljaju tržište rada i demografska struktura. Model analizira dva scenarija. Prvi je razvitak potrošnje za socijalnu zaštitu (u smislu udjela

<sup>3</sup> Opširnije o tome vidjeti u: European Commission (1997.): *Modernising Social Protection and Adapting System to Change*, European Commission, Brussel.

<sup>4</sup> Cichon, M. (1995.): *The Ageing Debate in Social Security. Barking Up the Wrong Tree?* ILO, Geneva

u BDP) uz održanje sadašnjeg godišta umirovljenja, a drugi predstavlja postupno povećanje godina umirovljenja sa 60 na 67, nakon godine 2010.

*Tablica 1.*

**PREDVIĐEN RAZVITAK UKUPNE SOCIJALNE POTROŠNJE  
 U EUROLANDU U RAZDOBLJU IZMEĐU GODINA 1995.-2100.**

% BDP

**OSNOVNI SCENARIJ – dob umirovljenja 60 godina**

<i>Namjena</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>	<i>2050</i>	<i>2060</i>	<i>2070</i>	<i>2080</i>	<i>2090</i>	<i>2100</i>
<i>Zdravstvo</i>	6.5	6.6	6.8	7.1	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3
<i>Stare osobe</i>	9.6	10.0	12.2	15.0	17.8	17.8	16.9	15.9	14.6	14.0	13.5	13.0
<i>Udržavani članovi obitelji</i>	2.1	2.2	2.1	2.2	2.0	2.1	1.9	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3
<i>Invalidi</i>	2.3	2.3	2.2	2.1	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4
<i>Obitelji</i>	1.6	1.6	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1
<i>Nezaposleni</i>	2.0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Ostali</i>	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3
<i>Ukupno</i>	25.9	26.5	27.6	29.4	32.0	31.9	30.6	29.3	27.8	26.9	26.1	25.4

**SCENARIJ ZA DOB UMIROVLJENJA od 67 godina**

<i>Namjena</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>	<i>2050</i>	<i>2060</i>	<i>2070</i>	<i>2080</i>	<i>2090</i>	<i>2100</i>
<i>Zdravstvo</i>	6.5	6.6	6.8	7.1	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3
<i>Starije osobe</i>	9.6	10.0	11.4	11.8	12.0	13.6	12.7	11.1	11.1	10.3	9.9	9.6
<i>Udržavani članovi obitelji</i>	2.1	2.2	2.1	2.2	2.0	2.1	1.9	1.6	1.6	1.4	1.3	1.3
<i>Invalidi</i>	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.0	2.0	1.8	1.8	1.8	1.7	1.6
<i>Obitelji</i>	1.6	1.6	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1
<i>Nezaposleni</i>	2.0	2.0	1.3	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Ostali</i>	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3
<i>Ukupno</i>	25.9	26.5	27.2	27.4	26.7	28.0	26.7	24.4	24.4	23.4	22.8	22.2

Izvor: ILO/SEC FAS model izračuna

Svojim modelom i predviđanjem Cichon je predvidio da:

1. ako se dob umirovljenja i udio participacije radne snage poveća u stanovništvu koje stari, tada će se demografski teret sustava socijalne zaštite (opisan kao broj osoba u dobi umirovljenja podijeljen s brojem potencijalnih davanja) moći gotovo održati na sadašnjoj razini u narednome stoljeću. Kritično je pitanje mogu li ekonomije apsorbirati dodatnu ponudu radne snage, pa se zato problem starenja pretvara u problem zapošljavanja.

2. ako ekonomije ne mogu apsorbirati dodatnu ponudu rada, problem zapošljavanja postat će problemom sa stajališta financiranja. Čak će tada, i ako ekonomije ne mogu apsorbirati dodatnu ponudu rada, a ipak uspiju održati najmanje sadašnju razinu zaposlenosti, sadašnji sustavi socijalne zaštite najvjerojatnije biti financijski održivi “pažljivim upravljanjem” i uz odgovarajuće mjere politike, pa radikalno restrukturiranje sustava ne bi bilo prijeko potrebno.

Zaključak navedenih scenarija jest da će potrošnja namjenjena socijalnom blagostanju u budućnosti najvjerojatnije biti viša (u odnosu na BDP) nego danas. No, koliko viša, to neće ovisiti samo o demografskom starenju, već i o ekonomskom rastu, o razvitku tržišta rada i napokon o političkim odlukama na području socijalne zaštite (odlukama o poboljšanju kontroliranja sadržaja troškova i odgovaranju na novonastale potrebe). Financiranje rastuće socijalne potrošnje bit će olakšano zbog odgovarajućih ekonomskih uvjeta i uvjeta tržišta rada kao i zbog zdravih javnih financija, koje će se pobrinuti za povećanje budžetskih margina, tako da se mogu nositi s budućim financijskim obvezama.

### **Sustav socijalne zaštite i socijalna potrošnja nordijskih zemalja**

Na sjeveru Europe, u nordijskim zemljama, koje su u prošlosti i na početku ovoga stoljeća gospodarski zaostajale za Velikom Britanijom i Njemačkom, postupno se razvio specifičan model socijalne države sa snažnim crtama solidarizma i univerzalizma, koji uobičajeno nazivamo nordijskim ili skandinavskim. Nordijska socijalna država postala je osobito značajna i “popularna” nakon Drugog svjetskog rata. Njezina se socijalna politika istovremeno isticala kao alternativa diferenciranoj bizmarkovskoj korporativističkoj državi blagostanja, ali isto tako i liberalnoj rezidualnoj državi blagostanja američkog tipa u kojoj je u prvom planu slobodno tržište, a država intervenira tek u kritičnim slučajevima socijalne ugroženosti.<sup>5</sup> Bit skandinavske socijalne države najjednostavnije je izrazio Einar Gerdharsen, dugogodišnji norveški premijer rekavši: “Onaj koji je zdrav mora pomoći bolesnome i nesposobnome, onaj koji radi, pomoći će nezaposlenome, onaj koji je u aktivnoj

<sup>5</sup> Puljiz, V. (1997.): Socijalne reforme Zapada: od milosrđa do socijalne države, RSP, Zagreb.

dobi pomoći će starome koji više ne može raditi.”<sup>6</sup> Nordijske su zemlje, zemlje s malim brojem stanovnika, sve zajedno imaju oko 24 milijuna stanovnika. Za njih je socijalna politika važan segment ukupne ekonomske politike, a kreirana je tako da osigurava osnovni životni standard ljudima kojima je potrebna financijska pomoć. Svih pet nordijskih zemalja: Danska, Švedska, Norveška, Finska i Island svrstavaju se u sami vrh svjetski naprednih demokracija i ekonomski najrazvijenijih zemalja. To su zemlje u kojima su BDP i BDP po stanovniku veoma visoki (u godini 2001. BDP po stanovniku najviši je u Norveškoj i iznosio je 31.100 USD, u Danskoj 29.900 USD, Švedskoj 25.600 USD, Finskoj 25.900 USD i na Islandu 30.400 USD), stopa rasta BDP kreće se u prosjeku oko 4,7%, stopa nezaposlenosti niža je nego u ostalim zemljama Unije, a sve zemlje ostvaruju suficit u proračunu i suficit vanjskotrgovinske bilance.

Nordijska socijalna država bitno je različita od ostalih europskih socijalnih država, jer su te zemlje razvile veoma specifičan, jedinstven i nadasve kvalitetan model i sustav socijalne zaštite i socijalne politike koji se odlikuje visokim izdavanjima za socijalnu sigurnost, pretežno financiran iz poreza. One su razvile poseban tip socijalne države i socijalne politike koji je poznat je pod nazivom skandinavski, nordijski ili socijaldemokratski model države blagostanja. On ima dugu ukorijenjenost u njihovom povijesnom razvitku, tradiciji i kulturi. Sustavi socijalne zaštite u nordijskim zemljama obuhvaćaju mnogobrojne programe pomoći i usluge obiteljima i djeci, nezaposlenima, usluge zdravstvene zaštite, usluge bolesnima, starima i invalidnima, obiteljske i ostale mirovine, kvalitetne programe stambene politike i ostale socijalne potpore.<sup>7</sup> Socijalnoj je politici u tim zemljama dan veoma veliki značaj, pri čemu je posebna pozornost usmjerena na rad, na smanjenje siromaštva i na, jačanje zajedništva, a određene su mjere poduzete na području mirovina, pomoći mladim ljudima i problemu dugoročne nezaposlenosti. Izdaci za socijalno osiguranje i socijalnu zaštitu utječu na razinu bogatstva i na njegovu distribuciju. Jedan od osnovnih učinaka socijalne zaštite jest realokacija sredstava (dohotka) između pojedinaca, pa otuda velik utjecaj na razinu siromaštva i nejednakosti.

---

<sup>6</sup> Samarbeid og strid, Oslo, 1971., citirano prema Anderson, R.(1994): Norwegian Welfare System, str. 62. u: Rasmussen, H.C., Pijl, M. (1994): Some Reflections on Social Development in Europe, Bulletin of the European Region of the ICSW.

<sup>7</sup> Socijalni su programi u ovim zemljama mnogobrojni, a odnose se npr. na pružanje dnevne novčane naknade za rođenje ili usvojenje djeteta, na dječji doplatak, na novčane naknade roditeljima za njegu hendikepirane djece, na usluge ustanova dnevne skrbi za predškolsku djecu, na obiteljsku dnevnu skrb, na novčane naknade u slučaju nezaposlenosti, usluge za starije i invalidne osobe, na smještaj za djecu i za stare osobe u posebne rehabilitacijske centre, na kućnu njegu, zdravstvene usluge, mirovine starim i invalidnim, slijepim osobama, na stambene naknade, itd.

Tablica 2.

## FINANCIRANJE TRANSFERNIH PLAĆANJA U NORDIJSKIM ZEMLJAMA

	<i>Centralna vlast</i>	<i>Lokalne vlasti</i>	<i>Ostali izvori</i>
<i>Starosne mirovine</i>	100%		-
<i>Socijalna pomoć i gotovinski transferi</i>	50%	50%	-
<i>Naknade nezaposlenima</i> <i>Programi aktivnih mjera na tržištu rada</i>	50%	50%	-
<i>Naknade za bolovanje</i> <i>1-2 tjedna</i>			
<i>3-4 tjedna</i>	100%		100%*
<i>5-52 tjedna</i>	50%	50%	
<i>53- tjedna</i>		100%	
<i>Naknade za porodijski dopust</i>	100%		-
<i>Dječji doplatak</i>	100%		-

\*u većini slučajeva za dva tjedna bolovanja naknadu snosi poslodavac

U usporedbi s ostalim zemljama Europske unije nordijske zemlje imaju znatno viši udio izdataka za socijalnu sigurnost u ukupnim javnim izdacima. Izdaci za socijalnu sigurnost predstavljaju značajan udio ukupnih izdataka i čine oko jedne četvrtine do jedne trećine ukupnoga BDP. U tim je zemljama u posljednjim godinama ponovno zabilježen porast socijalnih izdataka. Iz gornje se tablice vidi da se troškovi socijalne zaštite financiraju uglavnom i najčešće iz javnih izvora i iz doprinosa poslodavaca i osiguranika. Najveći udio prihoda u financiranju socijalne zaštite osigurava država, potom poslodavci, a osiguranici sudjeluju gotovo neznatno. Prema udjelu u financiranju socijalnih troškova vodeća je zemlja Švedska, mada Danska ima najspecifičniji sustav socijalne zaštite.

Tablica 3.

FINANCIRANJE TROŠKOVA SOCIJALNE ZAŠTITE IZMEĐU 1981.  
I 1993. GODINE IZMEĐU JAVNOG SEKTORA, POSLODAVACA  
I OSIGURANIKA U NORDIJSKIM ZEMLJAMA

% ukupnog financiranja

<i>Danska</i>	<i>Javni sektor</i>	<i>Poslodavci</i>	<i>Osiguranici</i>
1981.	88	10	2
1985.	85	11	4
1990.	86	8	6
1993.	87	7	5
<i>Promjena 1981./93</i>	-1	-3	3
<b><i>Finska</i></b>			
1981.	44	48	8
1985.	46	44	9
1990.	46	46	8
1993.	50	36	13
<i>Promjena 1981./93</i>	6	-12	5
<b><i>Norveška</i></b>			
1981.	42	38	20
1985.	45	36	19
1990.	55	29	16
1993.	61	24	15
<i>Promjena 1981./93</i>	19	-14	-5
<b><i>Švedska</i></b>			
1981.	50	49	1
1985.	51	48	1
1990.	52	45	3
1993.	55	44	1
<i>Promjena 1981./93</i>	5	-5	0

Izvor: Yearbooks of Nordic Statistics 1983., 1987., 1993., 1996.

Iz tablice se može vidjeti kakva je bila raspodjela u financiranju troškova socijalne zaštite u nordijskim zemljama u razdoblju između godina 1981. i 1993., gdje se može zaključiti da veći dio financijske odgovornosti za socijalnu državu

“počiva” na javnom sektoru svih četiriju nordijskih zemalja. Sustav u Danskoj više je zasnovan na porezima nego kod ostale tri zemlje. U Finskoj, Norveškoj i Švedskoj financiranje socijalne potrošnje podijeljeno je gotovo jednako između javnih vlasti i poslodavaca. Razlike između četiri nordijske zemlje godine 1981. bile su znatne: udio javnog sektora u ukupnom financiranju socijalne potrošnje varirao je između 42% i 88%, udio poslodavaca između 10% i 49%, a udio osiguranika između 1% i 20%.<sup>8</sup> Najjasnije se prenaljivanje odgovornosti za financiranje od godine 1981. može vidjeti u udjelu poslodavaca, koji je opao u svim zemljama, najviše u Norveškoj i Finskoj. U Norveškoj i Švedskoj to je kompenzirano povećanjem u udjelu poreza, a u Finskoj je teret troškova djelomično prenaljen na osiguranike. Najmanje su promjene vidljive u Danskoj.<sup>9</sup>

Mada je nordijska socijalna država također pod pritiskom trendova globalizacije kao i pod pritiskom zahtjeva za redukciju troškova, ona se ipak još uvijek razlikuje od ostalih država. U kasnim osamdesetim i devedesetim godinama dvadesetoga stoljeća nordijski model države blagostanja mijenja se zbog problema koje su izazvale gospodarska recesija, inflacija i porast nezaposlenosti. No, dominantan problem nordijskih zemalja bila je visoka stopa nezaposlenosti i kao takva predstavljala je osnovni faktor u intervencijama države. Rastuća visoka nezaposlenost stavila je pred nordijski model tržišta rada oko sredine devedesetih godina dvadesetog stoljeća brojne izazove rješavanju problema na tržištu rada, kako za sadašnje doba, tako i za budućnost. Značajna je prijevka potreba smanjivati nezaposlenost, da bi se izbjegla zamka dugotrajne nezaposlenosti koja povećava strukturnu nezaposlenost, povećati udio starijih dobnih skupina u zaposlenom stanovništvu, smanjiti rast broja umirovljenika, i prilagoditi se međunarodnom tržištu rada i mogućim međunarodnim migracijama, a sve u skladu održavanja tradicionalne nordijske socijalne i ekonomske sigurnosti i jednakost.

Nordijska je socijalna država, nakon velikog uspona u posljednja dva desetljeća i promjena i smanjenja troškova, osobito na svršetku osamdesetih i na poče-

---

<sup>8</sup> Kautto, M. (1999): Is There a Nordic Model of Financing Social Protection? EU Conference on Financing Social Protection (Helsinki 22-23 November 1999), Ministry of Social Affairs and Health

<sup>9</sup> Prema podacima NOSOSCO (kojima se Kautto nije koristio u svome radu) pokazuju ponešto drugačije sudjelovanje u financiranju u nordijskim zemljama, odnosno vidi se povećana odgovornost poslodavaca za financiranje. Za godinu 1996. postotni udio osiguranika u ukupnome financiranju bio je 15% u Danskoj, 13% u Finskoj, 14% u Norveškoj i 7% u Švedskoj. U Finskoj se, na primjer, udio individualnih doprinosa povećao sa 8% u godini 1981. na 13% u godini 1996. Slično se dogodilo u Danskoj i Švedskoj. S iznimkom Norveške, udio osiguranika naglo se povećao, a udio poslodavaca postupno je opao. Taj podatak ukazuje na to da se financijska struktura socijalne potrošnje nordijskih zemalja kreće prema prosjeku zemalja Europske unije, gdje je udio osiguranika tradicionalno naj-naglašeniji. Iako su podaci daleko od savršenstva, možemo zaključiti da neki podaci govore o tome da su nordijske zemlje postale sličnije ostalim zemljama članicama Europske unije nego što su bile ranih osamdesetih, u smislu udjela u financiranju između raznih strana.

tku devedesetih godina dvadesetoga stoljeća, u socijalnu sferu uvela više tržišnih elemenata koji ipak u osnovi nisu narušili osnovnu bit nordijske socijalne države. U razdoblju između godina 1995. i 1998. u nordijskim su socijalnim državama nastupile određene promjene koje se mogu sagledati u sljedećim činjenicama:

- relativno visok rast gospodarstva nakon nekoliko godina recesije i rastuće nezaposlenosti
- osobito su opale (smanjile se) dugoročne stope nezaposlenosti i stope nezaposlenosti mladih
- aktiviranje (pokretanje) mjera u socijalnoj politici i politici tržišta rada, koje su jače usmjerene na aktivnu politiku na tržištu rada
- socijalni su troškovi smanjeni najvećim dijelom rezanjem troškova za mirovine i podizanjem dobne granice za umirovljenje
- povećanje nematerijalnih poticaja za rad kroz sustavom obrazovanja u tijeku rada
- povećanje subvencija lokalnim vlastima (poslije godine 1998.) za izgradnju smještajnih jedinica i domova za dugoročno bolesne i invalidne članove zajednice
- promjene u korištenju dječjeg doplatka i
- po prvi se put javljaju određene privatne inicijative, kao npr. privatna osiguranja, komercijalizacija socijalnih programa.

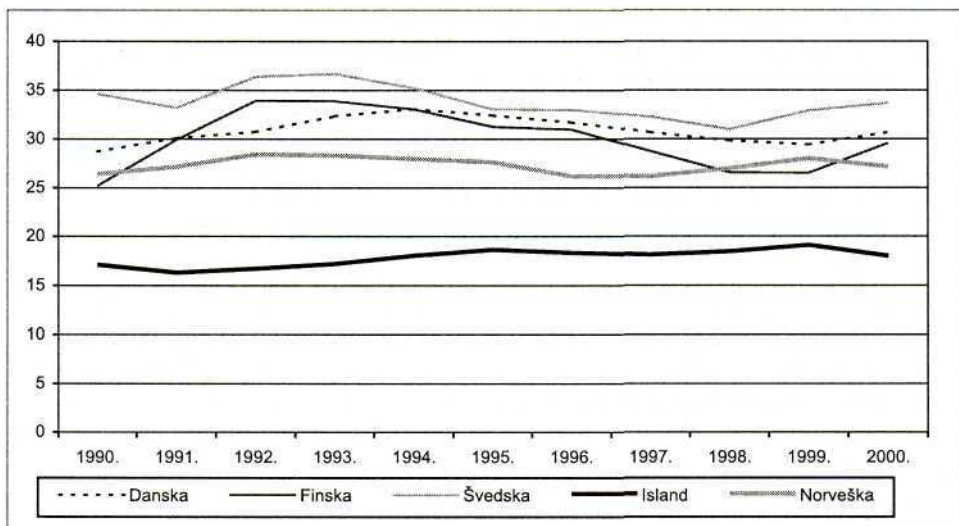
Pogledamo li koliki je udio socijalnih troškova u BDP nordijskih zemalja, možemo vidjeti da su troškovi rasli do godine 1995., a poslije godine 1998. dolazi do laganog trenda smanjenja. Najviši udio socijalnih troškova u BDP razmatranome razdoblju ima konstantno Švedska u prosjeku 33,7%, a slijede je Danska s prosječnim udjelom od 30,7%, Finska 29,6% i Norveška s 27,1%, najmanji udio ima Island (18,0%). U godini 2000. najviši udio socijalnih troškova u BDP ima Švedska (32,3%), a najmanji udio Island (19,6%).



Grafikon 4.

SOCIJALNI TROŠKOVI U NORDIJSKIM ZEMLJAMA  
OD 1990. DO GODINE 2000.

% BDP



Izvor: Ministry of Social Affairs in Denmark (podaci dobiveni od Ulle Broen)

Tablica 4.

TROŠKOVI SOCIJALNE ZAŠTITE PREMA NAMJENI U GODINI 2000.  
 U NORDIJSKIM ZEMLJAMA

Namjena	% uk. soc. troškova				
	Danska	Finska	Island	Norveška	Švedska
Naknade obiteljima i djeci	13,2	12,5	11,7	12,8	11,3
Naknade nezaposlenima	10,6	10,4	1,3	2,7	6,5
Naknade za bolovanje	19,9	23,8	39,2	34,3	26,6
Naknade starim osobama	38,2	31,8	28,5	29,6	37,1
Naknade invalidnim osobama	12,0	13,9	13,9	16,4	11,8
Naknade nemoćnim osobama	0	4,0	2,6	1,2	2,2
Naknade kućanstvima	2,4	1,5	0,7	0,5	2,1
Ostalo	3,7	2,1	2,1	2,6	2,4
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

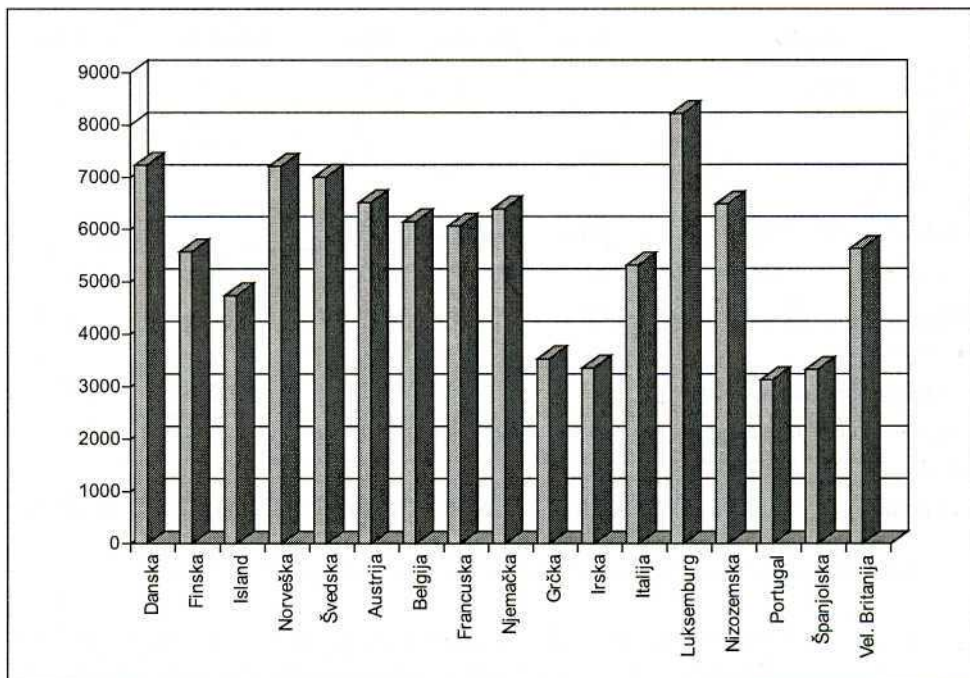
Izvor: Ministry of Social Affairs in Denmark (podaci dobiveni od Ulle Broen)

Podaci u prethodnoj tablici pokazuju nam udio pojedinih socijalnih troškova prema namjeni u ukupnim socijalnim troškovima nordijskih zemalja, gdje se vidi da se najveći udio u troškovima odnosi na troškove usmjerene na pomoć starim osobama, a tu Danska najviše izdvaja za ovu namjenu, čak 38,2% od ukupnih troškova, slijede je Švedska i Finska. Na drugom je mjestu trošak zdravstvene zaštite, gdje Island izdvaja najviše svojih prihoda za pokriće toga troška (39,2%), a najmanje Danska (19,9%). U posljednjim godinama dvadesetog stoljeća udio troškova zdravstvene zaštite i naknade obiteljima pokazuju trend povećanja, a troškovi namjenjeni starijim, nemoćnim i invalidnim osobama i troškovi povezani uz isplate naknade nezaposlenima pokazuju lagani trend smanjenja.

Grafikon 5.

TROŠKOVI SOCIJALNE ZAŠTITE PO STANOVNIKU U ČLANICAMA  
EUROPSKE UNIJE I U NORDIJSKIM ZEMLJAMA U GODINI 1999.

PPS/Euro



Izvor: Eurostat-ESSPROPOS, Social Protection in Europe, European Commission, 2001

Podaci na grafikonu pokazuju nam kretanje izdataka socijalne zaštite po stanovniku u zemljama EU, gdje je uočljivo da su upravo nordijske zemlje pri samom vrhu s najvišim iznosima troškova socijalne zaštite po stanovniku. Najviše izdvaja Luksemburg - 8217 PPS/E, zatim Danska - 7233 PPS/E, Norveška i Švedska, a najmanje Portugal - 3128 PPS/Euro. Prosječan iznos za zemlje EU iznosi oko 5.500 PPS po stanovniku. U strukturi troškova najviši se iznos odnosi upravo na naknade koje su usmjerene na podmirenje troškova vezanih uz zdravstvo i stare, nemoćne i invalidne osobe.

## Zaključak

Danas postoje različite države blagostanja, odnosno socijalne države s različito uređenim sustavima socijalnog osiguranja i socijalne zaštite. Iako možemo reći da je Europa kolijevka socijalne zaštite, koja je u tijeku prošlih stoljeća te sustave razvijala od veoma skromnih oblika do veoma složenih i obuhvatnih sustava, danas gotovo sve zemlje, kako Europe, tako i svijeta, u uvjetima globalizacijskog procesa mijenjaju svoje javne programe socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i dohodovne podrške.

Zemlje koje se ističu svojim specifičnim sustavima socijalne zaštite i visinom-socijalnih transfernih davanja jesu nordijske zemlje. Glavni elementi nordijskih sustava socijalne zaštite i skrbi jesu: osiguranje visoke razine ekonomske zaštite, izjednačivanje prihoda, odnosno dohodaka kroz socijalna transferna plaćanja i vi-dljivo proširenje-ekspanzija usluga posebno onih koje se odnose na djecu i starije. Odgovornost za provođenje socijalne politike uglavnom je na lokalnoj razini, a centralna vlada uspostavlja statutarni i ekonomski okvir. Sustavi socijalne zaštite u nordijskim zemljama obuhvaćaju mnogobrojne programe pomoći i usluge obiteljima i djeci, nezaposlenima, usluge zdravstvene zaštite, usluge bolesnima, starima i invalidnima, obiteljske i ostale mirovine, kvalitetne programe stambene politike i ostale socijalne potpore.

No, veoma kvalitetni i bogati sustavi socijalne zaštite nordijskih zemalja morali su doživjeti promjene, jer su se troškovi nagomilavali, a porezne uplate smanjivale, pa je rastuće socijalne troškove valjalo staviti pod kontrolu, što se ogleda u činjenici da je nordijska socijalna država, nakon velikog uspona u posljednja dva desetljeća, u tijeku devedesetih godina dvadesetoga stoljeća u socijalnu sferu uvela više tržišnih elemenata i na taj se način približila sustavima socijalne zaštite ostalih europskih zemalja. No, unatoč promjenama izazvanima globalizacijom i pod djelovanjem raznih pritisaka i aktualnih trendova, nordijska se socijalna država trudi ostati i u 21. stoljeću nedodirljivom i ne postati u potpunosti "europeiziranom", već nastoji zadržati što je više moguće status quo.

## LITERATURA

1. Cichon, M. (1995): *The Ageing Debate in Social Security. Barking up the Wrong Tree?* ILO, Geneva
2. Commission of the European Communities (1995): *Social Protection in the Members States of the Union*, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels

3. Esping-Andersen, G. (1996): *Welfare States in Transition*, UN Research Institute for Social Development, SAGE Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi
4. European Commission (1997): *Modernising Social Protection and Adapting System to Change*, European Commission, Brussels
5. European Commission (1997): *The Welfare State in Europe*. European Economy, Reports and Studies 4, Brussels
6. Eurostat (2001): *Social Protection in Europe*, European Commission
7. Eurostat: *Social Protection Expenditure and Receipts* (1999): European Union, Iceland and Norway, Data 1980-96. Luxembourg
8. Kautto, M. (1999): *Is There a Nordic Model of Financing Social Protection?* EU Conference on Financing Social Protection (Helsinki 22-23 November 1999), Ministry of Social Affairs and Health
9. MISSOC (1999): *Situation on 1<sup>st</sup> January 1998 and Evolution*, European Commission, DG V, Unit V/E/2
10. NOSOSCO (2001): *Social Protection in the Nordic Countries 1999*, Copenhagen
11. OECD (1993): *OECD Main Economic Indicators, Historical Statistics 1962-1991: Prices, Labour and Wages*
12. OECD (2001): *OECD SOC Database 1980-1999*, Paris
13. Puljiz, V. (1997): *Socijalne reforme Zapada: od milosrđa do socijalne države*, RSP, Zagreb
14. Rasmussen, H.C., Pijl, M. (1994): *Some Reflections on Social Development in Europe*, Bulletin of the European Region of the ICSW
15. *Yearbooks of Nordic Statistics* (1983, 1987, 1993, 1996). Nordic Statistical Secretariat, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 1984-1998.

## WHAT WILL THE NORDIC WELFARE STATE LOOK LIKE IN THE 21ST CENTURY?

### Summary

The social welfare system broadly covers the social welfare and the health care and retirements' costs in the countries-members of the European Union, and it is essential in redistribution insurance of income and social unity of citizens. The social welfare systems of the member countries of the Union are confronted with distinctive changes in current globalization conditions. Therefore, the systems have to be changed and social costs decreased.

In this paper the author analyzes and carries on research why modernization of social welfare system becomes increasingly fast and important in economic and political development at the beginning of new millenium and century, and what the social consumption looks like in the countries-members of the European Union. The research is focused on the Nordic countries, what they look like as welfare states, how they adjust to global economic changes and movements at the beginning of the 21st century, and whether the Nordic welfare state will lose its specific qualities or it will stay unchangeable in the 21st century.

Key words: welfare state, social costs, European Union, Nordic countries, social welfare, social welfare modernization