

Uloga i izdaci socijalne zaštite u gospodarskoj krizi

ZORAN ŠUĆUR*

Studijski centar socijalnog rada
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad
UDK: 364.013(4-11):338
doi: 10.3935/rsp.v23i1.1293
Primljeno: travanj 2015.

U radu se propituje uloga socijalne zaštite i socijalnih troškova u finansijskim i ekonomskim krizama. Stoga je cilj rada bio istražiti trendove vezane za izdatke socijalne zaštite od početka posljednje ekonomske krize (2008.) u zemljama EU-a, istražiti promjene u strukturi troškova socijalne zaštite u kriznom i postkriznom razdoblju te analizirati učinkovitost programa socijalne zaštite u kriznom i postkriznom razdoblju s aspekta zaštite od siromaštva. Rad potvrđuje da su gotovo sve zemlje EU-a povećale troškove socijalne zaštite od početka krize te da se većina zemalja u krizi oslanja na redistributivne učinke tzv. automatskih stabilizatora. Obrasci kretanja izdataka socijalne zaštite u krizi i postkriznom razdoblju te učinkovitost socijalne zaštite u ublažavanju negativnih učinaka krize povezani su s obilježjima pojedinih modela (režima) socijalne zaštite. Zemlje s većim socijalnim sektorom uspješnije se nose s krizom. Ekonomske, finansijske i socijalne krize mogu potaći promjene u socijalnoj zaštiti. Kriza je prigoda da zemlje s nižim troškovima socijalne zaštite prošire obuhvat programa, uvedu nove programe ili povećaju visinu naknada. S obzirom da loše upravljanje krizama samo povećava siromaštvo, nezaposlenost i smanjuje ekonomski rast, važno je definirati ulogu socijalne zaštite/države u okviru strategija upravljanja krizom. Među ostalim, rješenje je u pristupu koji u socijalnim izdacima vidi socijalne investicije koje mogu revitalizirati ulogu socijalne politike u ekonomskom razvoju.

Ključne riječi: socijalna zaštita, socijalni troškovi, gospodarska kriza, režimi socijalne države, EU, automatski stabilizatori.

UVOD

Na ekonomske krize i recesije gleda se kao na sastavni ili redoviti dio tržišno kapitalističke ekonomije. Ekonomisti su svjesni ovih ciklusa ekonomskog napretka i naza-

dovanja još od 18. stoljeća, ali još uvijek postoje sporovi o tome zašto se to događa. Uzroke ekonomisti pripisuju ili egzogenim (eksternim) faktorima (ratovi, slab urod, klimatski faktori) ili endogenim faktorima (ponuda novca ili razina potrošnje, ali i fi-

* Zoran Šućur, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, zoran.sucur@pravo.hr

nancijske prijevare, spekulacije, korupcija i sl.). Schumpeter je mislio da su recesije nužne za razvoj, iako nose štetne socijalne učinke, što znači da ih vlasti ne bi trebale prevenirati ni ublažavati (prema Midgley, 2014.).

Međutim, bez obzira što su neizostavni dio privrednog kapitalističkog ciklusa, krize su iznenadne i nepredvidljive promjene ekonomskih i socijalnih uvjeta koje nose sa sobom prijetnju, neizvjesnost i potrebu za urgentnom društvenom reakcijom. Prije svega, recesije imaju ozbiljne socijalno-ekonomske posljedice, koje se očituju u povećanju siromaštva, nezaposlenosti, materijale deprivacije, kreditne zaduženosti, ugrožavanju umirovljeničkih fondova itd. Rast deficita u javnom sektoru, koji često prati krizu, može rezultirati ozbiljnim restrikcijama u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i socijalnim uslugama (Dukelow i Considine, 2014.; Ortiz i Cummins, 2013.; Dobelniece i Lace, 2012.; Tapia Granados i Rodriguez, 2015.).

Posljednja ekonomska kriza, koja je pogodila većinu razvijenih zemalja u 2008. ili 2009. godini, ponekad se koristi kao argument za raspravu o »kraju povijesti« socijalne države/socijalne politike, »demontaži« socijalne države ili novoj »eri štednje«. Kraj socijalne države povezuje se s popularizacijom ideje o maloj socijalnoj državi u kombinaciji s individualnom odgovornošću za socijalnu dobrobit. Popularnost pristupa štednje i restrikcija mnogi objašnjavaju hegemonijom neoliberalizma (Farnsworth i Irving, 2012.; Blyth, 2013.a).

Polazeći od prije spomenutih teza, važno bi bilo provjeriti što se doista događa s troškovima socijalne zaštite u krizi u europskim i zapadnim zemljama i kakve su reakcije pojedinih zemalja ili skupina zemalja u fiskalnoj politici, uključujući i politiku javnih socijalnih izdataka. Stoga se u ovom radu, prvo, pruža uvid u ulogu i

moguće odgovore socijalne zaštite u krizi, a zatim se, temeljem ključnih makrostatističkih pokazatelja, prati kretanje ukupnih i pojedinačnih socijalnih izdataka u kriznom i postkriznom razdoblju te se analizira njihova uloga kao ekonomskih stabilizatora.

ULOGA SOCIJALNA ZAŠTITE U KRIZI I ULOGA KRIZE U RAZVOJU SOCIJALNE ZAŠTITE

Socijalna je zaštita jedan od ključnih dijelova suvremenog društva i države i kao takav ima niz funkcija na individualnoj, poduzetničkoj i državnoj razini: pomaže građanima u podmirivanju njihovih osnovnih potreba, štiti pojedince od nesretnih životnih događaja i rizika, uravnotežuje njihovu osobnu potrošnju tijekom životnog vijeka, ublažava siromaštvo i ekonomske nejednakosti, ujednačava životne šanse, potiče solidarnost i doprinosi normalnom funkcioniranju društva (Puljiz i sur., 2005.).

Osim socijalnih funkcija, koje se tiču zaštite životnog standarda i osiguranja određene razine potrošnje, socijalna zaštita ima niz učinaka na ekonomiju i ekonomski rast. Osobito se u nepovoljnim ekonomskim razdobljima često postavlja pitanje: kada je socijalna zaštita dobra, a kada loša za ekonomski rast? Uglavnom se ističe da socijalna zaštita može nepovoljno utjecati na ekonomski rast ako destimulira ljude da rade, odnosno ako smanjuje ponudu rada i ukupnu proizvodnju te ako obeshrabruje štednju građana, pa se kao posljedica toga može pojaviti oskudica kapitala potrebnog za investicije (Arjona, Ladaique i Pearson, 2002.). S druge strane, socijalna zaštita pozitivno utječe na ekonomski rast jer pruža sigurnost od onih rizika za koje privatni sektor nije zainteresiran (bolest, nezaposlenost, siromaštvo), tako da se pojedinci mogu više ekonomski angažirati jer su osigurani. Osim toga, doprinosi mobilnosti

radne snage i razvoju ljudskog kapitala, prije svega, kroz mjere aktivne politike tržišta rada (Prasad i Gerecke, 2010.). Socijalna zaštita percipira se kao »produktivni faktor« koji utječe na izgradnju kohezivnijeg društva koje će biti spremnije donositi ekonomske i političke odluke u kratkoročnoj ili dugoročnoj perspektivi (npr. reducirajući ili smanjujući dječje siromaštvo, socijalna politika utječe na socijalni i intelektualni razvoj djece, potiče razvoj njihova ljudskog kapitala i sprječava intergeneracijsko prenošenje siromaštva).

Međutim, ovdje nas prvenstveno zanima uloga i razvoj socijalne zaštite u vremenima ekonomskih kriza i recesija.

Ekonomska kriza kao »prijetnja« i kao »šansa«

Nedvojbeno je da ekonomske krize i recesije proizvode ekonomske i socijalne probleme (zbog pada ili negativnog ekonomskog rasta dolazi do gubitka radnih mjesta, nesigurnosti zaposlenja, rezanja plaća i smanjivanja kućanskog dohotka, socijalnog nezadovoljstva itd.). Mnogi građani i obitelji mogu ostati bez prihoda ili ušteđevina koje su im trebale pružati sigurnost u suočavanju sa životnim rizicima. Stoga su krize često prisiljavale političke elite i vlasti da uvedu određene socijalne mjere/ programe ili provedu reforme kojima će ublažiti negativne učinke krize i spriječiti da se takve posljedice ponovno pojave u budućnosti. Povijesna iskustva nam govore da su u mnogim zemljama važni socijalni programi »rođeni« upravo u kriznim ili postkriznim razdobljima. U ovom pogledu, najpoznatiji primjer predstavljaju poslijeratne reforme socijalne države provedene u Velikoj Britaniji pod utjecajem izvješća

W. Beveridgea (Beveridge, 1942.) ili pokretanje mjera zapošljavanja (*New Deal*) te uvođenje ključnih programa socijalnog osiguranja u SAD-u (*Social Security Act*) neposredno nakon velike ekonomske krize s kraja 1920-ih i početka 1930-ih godina (Zavadski, 1975.; Bonnet, Ehmke i Hagemeyer, 2010.).¹ Treba podsjetiti da je američki predsjednik Obama također u razdoblju koje je pod snažnim utjecajem financijske krize predložio projekt uvođenja nacionalnog sustava zdravstvene zaštite, koji još nije realiziran. Jednostavno, ratovi i ekonomske krize dali su snažan poticaj usponu socijalne države i solidarnosti socijalnim reformama te su predstavljali prekretnice u razvoju sustava socijalne sigurnosti.

Krize mogu biti prigoda za popravljivanje slabo učinkovitih već postojećih programa ili za uvođenje novih te za postavljanje temelja za buduću socijalnu politiku koja će biti učinkovitija u novoj krizi. Naravno, moguće je i obratno, da se kriza iskoristi kao razlog ili povod za ukidanje socijalnih programa ili ograničavanje pristupa socijalnim pravima. U kojem će pravcu kriza utjecati na socijalnu politiku ovisi o stupnju razvijenosti socijalne zaštite u pojedinoj zemlji, ali i nizu drugih čimbenika. Sigurno da će utjecaj krize na socijalnu politiku biti drugačiji u nerazvijenim zemljama, koje imaju slabo razvijene socijalne programe, niske izdatke i slabu pokrivenost stanovništva, u odnosu na razvijene zemlje koje imaju dugu tradiciju socijalne države, visoku razinu socijalnih troškova i pokrivenosti stanovništva socijalnim naknadama i uslugama.

¹ Kako ističu Puljiz i sur. (2005.: 37), velika ekonomska kriza između dva svjetska rata praktično je »dokrajčila epohu liberalnog *laissez-faire* i inaugurirala ekonomski i socijalni intervencionizam kao nov tip državnog upravljanja društvom«.

GLAVNI EKONOMSKI POGLEDI NA TROŠKOVE SOCIJALNE ZAŠTITE U KRIZI

Uloga države postaje važna osobito u razdobljima kriza. Prema Midgleyju (2014.), dva su suprotstavljena stajališta o ulozi socijalne države i socijalnih izdataka u krizi. Na jednoj strani je politika štednje, prema kojoj vlasti trebaju ograničiti javne izdatke, smanjiti porezno opterećenje i poduzeti druge mjere koje bi vratile povjerenje, potaknule poduzetništvo, investicije i ekonomsku revitalizaciju. Na drugoj strani je politika poticaja, prema kojoj vlasti trebaju povećati javne troškove kako bi se stvorila zaposlenost, održali dohoci i stimulirala potrošnja, a novonastala potražnja za dobrima i uslugama treba ubrzati ekonomski rast i napredak.

Ova su suprotstavljena gledišta posljedica različitih idejnih i ideoloških pristupa o ulozi tržišta i države (vlasti) u ekonomskom razvoju. Neoklasični, neoliberalni ekonomisti koji podržavaju ideju samoregulirajućeg tržišta koje samo uspostavlja ravnotežu, u pravilu nisu *a priori* protiv intervencije države u ekonomiji, ali smatraju da uloga vlasti mora biti ograničena i podložna politici štednje i restrikcija (Midgley, 2014.; Blyth, 2013.a). Drugim riječima, vlast treba osigurati niske poreze, deregulaciju i druge politike usmjerene na poticanje inovacija i kompeticije. Kroz politiku štednje država šalje signal investitorima i poduzetnicima da ozbiljno radi na ekonomskom oporavku, da će svoje aktivnosti uskladiti s raspoloživim financijskim sredstvima i da neće podizati poreze kako bi podmirila deficit.

S druge strane, keynesijanizam kritizira neoliberalnu paradigmu tvrdeći da ekonomske recesije nisu samo privremena odstupanja, već da mogu rezultirati permanentnom ekonomskom stagnacijom.

Keynes se suprotstavlja onima koji tvrde da bi nezaposlenost nestala ako bi se plaće prilagođavale potražnji. Naime, sve niže plaće bi, ne samo osiromašile radnike, već i smanjile agregatnu potražnju. On smatra da se kriza javlja zbog pada agregatne potražnje uzrokovane prevelikom štednjom i manjkom proizvodnih investicija, a kada padaju investicije, pada proizvodnja i zaposlenost, što vodi recesiji. Zato Keynes brani proaktivnu i anticikličku ulogu države i vlasti u ekonomskom upravljanju: kada je ekonomija u recesiji, potrebno je poticati potražnju kroz fiskalnu politiku (povećanje javnih izdataka i promjenu poreznih stopa) te monetarnu politiku (kontrola inflacije i poticanje rasta) (Midgley, 2014.; Prasad i Gerecke, 2010.). Time se potiču investicije, stimulira potražnja i stvara zaposlenost. Keynesijanizam je utjecao na razvoj socijalne politike jer se socijalni transferi i troškovi promatraju s ekonomskog stajališta kao podrška održanju potražnje i kao automatski stabilizatori u razdobljima krize.

Prasad i Gerecke (2010.) navode i Barrov model, koji se nalazi između neoliberalnog i keynesijskog pristupa, a koji zagovara neutralnu ili acikličnu politiku, odnosno održanje troškova i poreza konstantnim bez obzira na rast ili pad bruto domaćeg proizvoda, tako da će porezni prihodi rasti u razdoblju ekonomske ekspanzije, a smanjivati se u recesiji.

U stvarnosti vlade i vlasti rijetko prihvaćaju polarna stajališta, već češće kombiniraju politike štednje i poticaja ovisno o izbornim pritiscima i specifičnim socioekonomskim okolnostima.

Smjer i dinamika socijalnih troškova u ekonomskim krizama

Statistički i empirijski podaci pokazuju da su ukupni socijalni troškovi ostali sta-

bilni tijekom 1990-ih i 2000-ih u zemljama OECD-a, bivšim komunističkim zemljama i azijskim zemljama u razvoju, dok su povećani u zemljama Srednjeg istoka te smanjeni u zemljama Srednjeg istoka te smanjeni u latinoameričkim i afričkim zemljama (Prasad i Gerecke, 2010.; Adema, Fron i Ladaique, 2014.). Autori često navode četiri čimbenika koji utječu na razinu i obrasce potrošnje izdataka socijalne zaštite: 1) razinu ekonomskog razvoja, 2) demografsko starenje, 3) razvoj demokracije, političkih institucija i političko nasljeđe te 4) globalizaciju (Prasad i Gerecke, 2010.). Ovdje nas zanima: što se događa s ukupnim socijalnim izdacima ili pojedinim kategorijama socijalnih troškova u krizi?

Većina je studija potvrdila da je fiskalna politika ciklična u zemljama u razvoju, a anticiklična ili aciklična u industrijski razvijenim zemljama (Del Granada, Gupta i Hajdenberg, 2010.; Prasad i Gerecke, 2010.). Sve zemlje više koriste anticiklične mjere u vrijeme recesije nego ekonomske ekspanzije. Zemlje u razvoju ipak koriste procikličnu politiku u kriznom periodu zbog ograničenog pristupa kreditnim tržištima, odnosno zbog slabe dostupnosti kapitala, investicija ili vanjske pomoći (vrlo često se javlja problem održivosti otplate javnog duga, posebice kada je on u stranoj valuti i kada je prisutna inflacija). Također, problem mogu predstavljati i varijabilni ili teško predvidljivi prihodi države. Osim toga, na procikličnost u krizi utječu i unutrašnji politički razlozi ili ono što Del Granada, Gupta i Hajdenberg (2010.) nazivaju efektom »proždrljivosti«: razne interesne grupe natječu se za zajedničke resurse, što dovodi do iznadproporcionalnog povećanja troškova. Nemogućnost vlasti da se odupru pritiscima interesnih grupa i ograniče rast troškova u povoljnim ekonomskim vremenima te provedba anticikličnih mjera u lošim ekonomskim vremenima imaju

za posljedicu visoke izdatke. Općenito, društva koja su više politički i socijalno fragmentirana i s višom razinom korupcije češće slijede procikličku fiskalnu politiku. Tako, očekivanja svih društvenih skupina rastu odnosno padaju u razdoblju ekonomskog napretka odnosno recesije, što vodi pretjeranom i nesrazmjernom rastu odnosno padu političkih pritisaka za javnom potrošnjom.

Troškovi socijalnih transfera u razvijenim zemljama su anticiklični. Bouget (2003.) nalazi da socijalni troškovi (mjereni preko udjela u BDP-u) u početnom razdoblju krize rastu te se srednjoročno smanjuju zbog povećanih pritisaka za socijalnim restrikcijama. Castles (2001., 2006.) misli da su socijalni troškovi zaštićeni od restrikcija u općim troškovima. Izgleda da su socijalni transferi više anticiklični od drugih tipova izdataka, tako da oni najviše utječu na ukupnu fiskalnu anticikličnost.

ODGOVORI SOCIJALNE POLITIKE I SOCIJALNE DRŽAVE NA EKONOMSKU KRIZU

S obzirom da ekonomske krize i recesije mogu drastično smanjiti dohodak i materijalni standard stanovništva, često su nužne urgentne reakcije vlasti i države na ovakve događaje. Kako je većina zapadnih zemalja izgradila svoje programe socijalne zaštite nakon Drugoga svjetskog rata, Midgley (2014.) s pravom primjećuje kako prije velike ekonomske krize iz 1930-ih nije uopće bilo odgovora na recesiju te da se sustavni pristup koji nastoji integrirati socijalne i ekonomske intervencije s ciljem ekonomskog oporavka i dugoročnog rasta počinje razvijati tek s *New Dealom* i Beveridgeovim reformskim prijedlozima.

Iako nam povijesna iskustva različitih zemalja govore o povezanosti ekonomskih kriza i razvoja socijalne politike, ključno

je pitanje: vode li velike ekonomske krize do iznenadnih i supstancijalnih reformi socijalnih država i socijalnih politika i onda kada su socijalne države konstituirane i visoko razvijene? Prema povijesno-institucionalnom pristupu, krize su prekretnica, šansa da se fundamentalne promjene provedu u relativno kratkom vremenu. U »kritičnim vremenima« mehanizmi koji su nastali u prošlim vremenima labaviji su i omogućuju provedbu dubljih promjena. Ovaj je pristup povezan s konceptom »prijeđenog puta« (engl. *path dependency*), prema kojem političke mjere ne kreću ni iz čega, već slijede dobro poznate smjernice koje uzimaju u obzir institucionalnu ravnotežu i odjek mjera u javnosti.

Međutim, analizirajući odgovore na tri različite krizne epizode u četirima državama: Nizozemskoj, Belgiji, Švedskoj i Australiji, van Hooren, Kaasch i Starke (2014.) zaključuju da donositelji odluka u kriznim razdobljima slijede »krizna rutinska ponašanja«, a ključne reforme događaju se u nekim drugim vremenima. Drugim riječima, fundamentalne socijalne promjene u vremenu kriza su iznimka, a ne pravilo; krize jesu nužan, ali ne i dovoljan uvjet za »skretanje« s puta. To objašnjavaju psihološkom tezom o sklonosti ustaljenom ponašanju u situacijama ugroženosti i neizvjesnosti (engl. *threat-rigidity thesis*). Krize nisu samo situacije prijetnje, već i neizvjesnosti, tako da u vremenima visoke neizvjesnosti ljudi i organizacije prihvaćaju ustaljenost (njihovim ponašanjem upravlja ono što oni najbolje poznaju).

Umjesto novih i neprovjerenih rješenja, vlasti se okreću dobro poznatim rutinama koje proizlaze iz postojećih socijalnih programa. No, izgleda da pojedine države ili skupine država imaju svoje specifične »krizne rutine« (skandinavske zemlje se koriste, na primjer, mjerama aktivne politike tržišta rada, a kontinentalne ranim umirovljenjem i sličnim rješenjima).

Odgovore/reakcije socijalne države/politike na krizu Starke, Kaasch i van Hooren (2011.) dijele u nekoliko tipova polazeći od dvaju kriterija: 1) smjera promjena, koji može uključivati ekspanziju ili redukciju programa i izdataka te 2) kvalitete promjena, koja može obuhvaćati raspon od stanja bez većih promjena do transformativnih promjena koje znače promjene u načelima funkcioniranja programa ili naknada (npr. promjena od načela osiguranja ili načela univerzalizma prema načelu provjere materijalnog stanja ili obrnuto) (vidi sliku 1.). Kada nema odgovora na krizu (V), to ne znači da socijalni troškovi ne mogu rasti, već da nema nikakvih formalnih promjena u programima i naknadama. Postupna ekspanzija (I) podrazumijeva male modifikacije socijalnih kriterija bez promjena načela funkcioniranja programa (npr. podizanje razina naknada, labavljenje kriterija, produžavanje razdoblja korištenja naknada...). Postupne restrikcije (II) označavaju trend suprotan postupnoj ekspanziji. Transformativna ekspanzija (III) i transformativne restrikcije (IV) uključuju duboka restrukturiranja s ciljem širenja odnosno sužavanja raspona socijalnih prava.

Slika 1.
Tipovi odgovora (reakcija) socijalne politike na krizu



Izvor: prilagođeno prema Starke, Kaasch i van Hooren, 2011.: 3.

Postoje značajne varijacije u odgovorima zemalja na ekonomske krize i recesije. Dubina kriza često ne objašnjava tip reakcije. Različite strategije i mjere koje se poduzimaju u krizi ovise, prije svega, o veličini socijalnih država, ali i drugim, npr. funkcionalnim i političkim čimbenicima (sastavu vlasti i političkim koalicijama te potrebama vlasti da ostvare stabilizaciju kroz fiskalnu politiku). Velike i razvijene socijalne države u pravilu se koriste tzv. automatskim stabilizatorima u procesima fiskalne stabilizacije, iako i oni mogu postati teret za javne financije ako je ekonomski oporavak spor ili odgođen (Starke, Kaasch i van Hooren, 2011.). Kratkoročne mjere su često ekspanzivne, a dugoročne reakcije mogu biti različite i uključivati rezanja socijalnih troškova. S druge strane, što je manja socijalna država, to je slabiji učinak automatskih stabilizatora (Dolls, Fust i Peichl, 2010.). U skladu s tim, bilo bi logično očekivati da će u krizi manje socijalne države širiti svoje programe socijalne politike, dok se u većim socijalnim državama može očekivati nereagirane na krizu ili ograni-

čavanje socijalnih troškova. Sa stajališta političkih ideologija, socijaldemokratske i kršćansko-demokratske stranke trebale bi biti sklone širenju socijalnih programa, a liberalne i konzervativne stranke rezanju troškova i programa. Međutim, političke reakcije ne ovise samo o političkim programima stranaka, već i o veličini socijalne države ili strukturi političkih koalicija.

UTJECAJ UKUPNIH I POJEDINIH SOCIJALNIH IZDATAKA NA STABILIZACIJU EKONOMIJE I KUĆANSKOG DOHOTKA

Socijalna zaštita i socijalni troškovi kao automatski stabilizator u ekonomskoj krizi

Općenito je prihvaćeno stajalište da su socijalni izdaci i porezni sustav ključni automatski stabilizatori koji ublažavaju fluktuacije *outputa* bez posebnog djelovanja vlasti. Oni stabiliziraju dohodak i potrošnju automatski kada se pojavi ekonomska recesija ili kriza te tako doprinose ekonom-

skoj i nacionalnoj stabilnosti (Dolls, Fust i Peichl, 2010.; Furceri, 2009.; Darby i Melitz, 2008.; Eichhorst i sur., 2010.). Uglavnom se pod automatskim stabilizatorima misli na programe i naknade za nezaposlenost te programe minimalnog dohotka. Radi se o programima koji već postoje, za koje nisu potrebne posebne ili dodatne odluke o njihovom funkcioniranju. Za razliku od automatskih stabilizatora, tzv. diskrecijske mjere iziskuju određeno vrijeme za njihovo uvođenje i teže je ovakvim mjerama efikasno upravljati u kriznim vremenima.

Osobito izdašne naknade za nezaposlene imaju važnu ulogu u stabilizaciji dohotka. Prema nalazima Dollsa, Fuesta i Peichla (2010.), naknade za nezaposlene same apsorbiraju oko 19% šoka nezaposlenosti (pada dohotka uslijed rasta nezaposlenosti) u EU u odnosu na 7% u SAD-u. Također je sličan i utjecaj poreznog sustava. Skandinavske i sjevernoeuropske ekonomije tradicionalno izdvajaju više sredstava za automatske stabilizatore. S druge strane, neki tvrde da su tijekom krize dodatno oslabljeni automatski stabilizatori u SAD-u i Velikoj Britaniji (Stiglitz, 2009.; Taylor-Gooby i Stoker, 2011.) te zemljama južne Europe (Matsaganis, 2012.). Prema Stiglitzu (2009.), automatski stabilizatori u SAD-u oslabljeni su zbog snižavanja progresivnosti poreznog sustava i prelaskom u mirovinskom sustavu od modela definiranih davanja prema modelu definiranih doprinosa. Za zemlje istočne i južne Europe karakteristična je slaba učinkovitost automatskih stabilizatora stoga što te zemlje imaju niži nacionalni dohodak i manji javni sektor. Osim toga, neke su zemlje pribjele rezanju naknada za nezaposlene, što se nije pokazalo kao dobro rješenje.

Proizlazi da su zemlje sa snažnijim automatskim stabilizatorima otpornije na krizu. Zemlje sa slabije razvijenom socijalnom zaštitom i automatskim stabilizato-

rima iskusile su i najveći pad BDP-a (baltičke zemlje i zemlje jugoistočne Europe). No, nije uvijek jasno s uzročno-posljedičnog stajališta pomažu li automatski stabilizatori u nošenju s krizom ili snažne ekonomije pojedinih zemalja omogućuju izdašne naknade za nezaposlene i visoke socijalne transfere.

Uloga socijalnih programa koji se obično ne smatraju automatskim stabilizatorima u ekonomskoj krizi

Kada se analizira utjecaj tipa transfera na ekonomsku i dohodovnu stabilizaciju, naglašava se, prije svega, doprinos programa osiguranja od nezaposlenosti ili nekih drugih transfera koji djeluju kao automatski stabilizatori. Međutim, Darby i Melitz (2008.) te Prasad i Gerecke (2010.) nalaze da mirovine imaju najveći stabilizirajući utjecaj, zatim, zdravstveni troškovi, pa onda izdaci za osiguranje od nezaposlenosti. Naknade za osobe s invaliditetom i radno nesposobne osobe pokazuju najmanji utjecaj.

Furceri (2009.) je došao do zaključka da ukupni socijalni izdaci apsorbiraju oko 16% šoka BDP-a, s tim da najveći doprinos ublažavanju šoka opet imaju izdaci za mirovine i izdaci za nezaposlenost (zajedno su ovi izdaci odgovorni za gotovo 2/3 stabilizacijskog učinka svih troškova socijalne zaštite). S obzirom na stabilizacijski učinak, iza spomenutih izdataka slijede: izdaci za zdravstvo, troškovi mjera aktivne politike tržišta rada, izdaci temeljem invalidnosti te obiteljski izdaci i izdaci za preživjele uzdržavane članove, dok gotovo nikakav učinak nisu imali troškovi stanovanja ili troškovi drugih funkcija socijalne zaštite.

Mirovinski troškovi mogu imati uistinu stabilizirajući učinak jer se, na primjer, u krizi često smanjuje prosječna dob umirov-

ljenja (nedobrovoljni gubitak posla u recesiji često vodi prema ranijem umirovljenju) (Darby i Melitz, 2008.). Tvrtke i poduzeća u krizi potiču rano umirovljenje i otpuštanju starije radnike koji teško pronalaze novi posao. Međutim, iskustva najnovije krize pokazuju suprotno: ranije napuštanje tržišta rada i prijevremeno umirovljenje znatno se rjeđe koriste nego u prijašnjim krizama te su sve prisutniji zahtjevi za podizanjem dobi umirovljenja (Kvist, 2013.).

Nalazi o stabilizirajućem utjecaju naknada za invalidnost i bolest nisu posve konzistentni. Neki autori (Shapiro i Stiglitz, 1984.) tvrde da je u lošim ekonomskim vremenima izigravanje propisa (npr. lažna invalidnost) opasna, pa je i veza između apsentizma i stopa nezaposlenosti negativna. Drugi tvrde obrnuto; kada raste broj otpuštanja s radnog mjesta, ljudi će birati između nezaposlenosti i bolesti ovisno o visini i trajanju naknada za nezaposlenost odnosno bolest. To znači da će oni s lošim zdravljem češće biti na bolovanjima u kriznim vremenima.

Isto tako, spoznaje o kretanju zdravstvenih troškova u krizi nisu jednoznačne (Darby i Melitz, 2008.). Pretpostavlja se da krize ili recesije imaju negativne efekte na zdravlje onih koji, npr. ostaju bez zaposlenja ili im prijeti otkaz (utjecaj socio-psiholoških čimbenika na zdravlje). Međutim, studije se često bave zdravljem cijele populacije, a ne samo nezaposlenih ili ranjivih skupina zaposlenih, koji čine tek manji dio stanovništva. Moguće je tvrditi i suprotno; da se zdravlje pogoršava u razdobljima ekonomskog napretka jer je duže radno vrijeme, veći je stres na poslu, manje je fizičke aktivnosti i sna, veća je potrošnja supstanci (duhan, alkohol) koje su štetne po zdravlje. No, kretanja zdravstvenih troškova mogu odstupati od pokazatelja zdravlja (zdravlje i zdravstvena zaštita nisu jedno te isto). Na primjer, veći zdravstveni troško-

vi u krizi mogu biti posljedica niže cijene zdravstvenih usluga. Dodatno objašnjenje anticikličnosti zdravstvenih troškova jest da u krizi veći broj ljudi može steći uvjete za korištenje zdravstvenih usluga ili naknada koje vlast financira (npr. zbog smanjenja participacije za siromašnije građane, nezaposlene, osobe s invaliditetom, umirovljenike itd.).

Temeljem podataka koji se odnose na zemlje OECD-a, Darby i Melitz (2008.) zaključuju da pad proizvodnje (eng. *output*) implicira automatski porast troškova za nezaposlenost, ali i dodatnih troškova za zdravstvenu zaštitu, mirovine, invaliditet i bolest. Učinak ovih drugih troškova na stabilizaciju kućanskog dohotka 6 puta je veći od učinka troškova za naknade za nezaposlene. Samo troškovi zdravlja i mirovina zajedno imaju veći utjecaj nego kompenzacije za nezaposlene. Također, autori nalaze da socijalni izdaci imaju veći stabilizirajući učinak nego porezi.

METODE ISTRAŽIVANJA

Ciljevi istraživanja

Polazeći od dosadašnjih nalaza o ulozi socijalne zaštite u krizi, ciljevi su ovoga rada sljedeći:

- utvrditi što se događa s izdacima socijalne zaštite od početka posljednje ekonomske krize (2008.) u zemljama EU-a
- istražiti promjene u strukturi troškova socijalne zaštite u kriznom i postkriznom razdoblju te
- analizirati učinkovitost programa socijalne zaštite u kriznom i postkriznom razdoblju s aspekta zaštite od siromaštva.

Pojam i definicija troškova socijalne zaštite

Promjene u socijalnoj politici najlakše je pratiti preko sustava socijalne zaštite.

Iako su pojmovi socijalne politike i socijalne države širi od pojma socijalne zaštite, programi socijalne zaštite čine jezgru svake socijalne države. Međutim, kako nema jedinstvene definicije socijalne zaštite, postoje i različiti metodološki sustavi za prikupljanje i praćenje podataka o socijalnim programima i troškovima (Babić, 2010.). S obzirom da nas zanima usporedna analiza kretanja troškova socijalne zaštite u zemljama EU-a, pošli smo od definicije i grupiranja troškova socijalne zaštite prema ESSPROS² metodologiji, koju je razvio

Statistički ured Europske unije (Eurostat) od 1970-ih godina, s ciljem sveobuhvatnog uvida u sustave socijalne zaštite država članica i zemalja kandidata. Prema ESSPROS-u, socijalna zaštita obuhvaća sve intervencije javnih ili privatnih tijela koje imaju za cilj olakšati financijsko opterećenje kućanstava i pojedinaca nastalo djelovanjem niza definiranih socijalnih rizika i potreba (Eurostat, 2012.: 10). Prihvaćeni rizici ili potrebe koji zahtijevaju socijalnu zaštitu grupirani su u 8 funkcija koje su navedene u tablici 1.

Tablica 1.
Funkcije socijalne zaštite prema ESSPROS-u

Funkcije	Naknade i usluge
1) Zdravlje/bolest	Novčane naknade vezane uz fizičku ili mentalnu bolest, isključujući invaliditet te zdravstvene usluge radi održanja ili unaprijeđenja zdravlja
2) Invaliditet	Novčane ili nenovčane naknade, osim zdravstvene skrbi, koje su vezane uz nesposobnost pojedinca, fizičku ili mentalnu, da se angažira u ekonomskim ili socijalnim aktivnostima
3) Starost	Novčane ili nenovčane naknade koje su vezane uz starost, osim zdravstvene skrbi
4) Preživjeli uzdržavani članovi	Novčane ili nenovčane naknade koje su vezane uz smrt člana obitelji
5) Obitelj/djeca	Novčane ili nenovčane naknade, osim zdravstvene skrbi, koje su povezane s troškovima trudnoće, rođenjem, posvojenjem ili odgojem djece te skrbi za druge članove obitelji
6) Nezaposlenost	Novčane ili nenovčane naknade koje su vezane uz nezaposlenost
7) Stanovanje	Pomoć u podmiranju troškova stanovanja
8) Socijalna isključenost	Novčane ili nenovčane naknade koje su vezane uz ublažavanje socijalne isključenosti, a nisu pokrivene drugim funkcijama

Vremenski okvir analize

S obzirom da je ključni cilj ovoga rada dobiti uvid u kretanje troškova socijalne zaštite u zadnjoj gospodarskoj krizi, prvo je

trebalo definirati vremensku točku u kojoj počinje kriza, kako bismo odvojili pretkrizno od kasnijeg razdoblja. Prateći kretanje BDP-a, možemo konstatirati da je većina zemalja EU-a doživjela pad BDP-a prvi

² *European System of Integrated Social Protection Statistics* (Europski sustav integrirane statistike socijalne zaštite). Vidi više i detaljnije o ESSPROS-u u priručniku: *ESSPROS Manual and User Guidelines* (Eurostat, 2012.).

put u 2009. godini, a manji broj (10) zemalja u drugoj polovini 2008. godine (vidi tablicu 2.). Stoga, krizno razdoblje obuhvaća 2009. godinu za većinu zemalja ili 2008. i 2009. za navedenih 10 zemalja. Pretkriznim razdobljem označavamo razdoblje od tri godine prije prvog pada BDP-a, a postkrizno razdoblje obuhvaća trogodišnje ili četverogodišnje razdoblje nakon 2009. godine, ovisno o dostupnim podacima. Tako se većina pokazatelja o izdacima socijalne zaštite u postkriznom razdoblju odnosi na trogodišnje razdoblje 2010.-2012.

(npr. troškovi socijalne zaštite u BDP-u ili po glavi stanovnika), dok se ostali pokazatelji odnose na četverogodišnje razdoblje 2010.-2013. (npr. stope rasta BDP-a, stope nezaposlenosti, ekvivalentni kućanski dohodak). Termin »postkrizno« razdoblje ili razdoblje »poslije« krize označava razdoblje koje slijedi nakon prve godine krize, ali ne i nužno razdoblje u kojem su zemlje izašle iz krize. S obzirom da je Poljska jedina zemlja EU-a koja nije imala pad BDP-a tijekom krize, isključili smo je iz analize.

Tablica 2.

Analitička vremenska razdoblja

Zemlje EU-a prema vremenu ulaska u krizno razdoblje	Razdoblje prije krize	Razdoblje krize	Razdoblje »poslije« krize
Njemačka, Belgija, Nizozemska, Austrija, Finska, Španjolska, Portugal, Malta, Cipar, Litva, Češka, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Hrvatska, Rumunjska, Bugarska	2006.- 2008.	2009.	2010.-2012.(2013.)
Danska, Estonija, Irska, Grčka, Francuska, Italija, Latvija, Luksemburg, Švedska i Velika Britanija	2005.- 2007.	2008.-2009.	2010.-2012.(2013.)

Kao pokazatelj za svako razdoblje koje uključuje dvije i više godina uzet je prosjek ili aritmetička sredina. Kod izračuna prosjeka za pojedine skupine zemalja, korištena je ponderirana aritmetička sredina.

Grupiranje zemalja EU-a u modele ili režime socijalne politike

Osim analize razlika u kretanju socijalnih izdataka između zemalja, cilj je bio analizirati četvrti, mediteranski ili južnoeuropski režim (Ferrera, 1996.; Sapir, 2005.), unatoč sporovima oko ovog režima.³

Izazov je predstavljalo grupiranje postsocijalističkih zemalja u režime ili modele socijalne politike/zaštite, s obzirom da se na njih ne odnosi Esping-Andersenova tipologija. Iako Esping-Anderson odbacuje ideju da zemlje srednje i istočne Europe tvore »novi« socijalni model, mi prihvaćamo stajalište da se postsocijalističke zemlje još uvijek razlikuju od drugih članica EU-a jer imaju međusobno slične socijalne probleme i pokazuju neka zajednička socijalno-ekonomska i institucionalna obilježja (Fenger, 2007.; Aidukaite, 2009., 2011.).

Međutim, različiti su nalazi autora o postojanju većeg ili manjeg broja modela

³ Mediteranski režim često se smatra inačicom ili varijantom kontinentalnog režima, a ne nezavisnim režimom.

socijalnih politika među samim postsocijalističkim zemljama (Cerami i Stubbs, 2011.; Toots i Bachmann, 2010.; Fenger, 2007.; Neesham i Tache, 2010.). Ipak, u većini analiza izdvajaju se baltičke zemlje u zaseban model ili klaster u odnosu na druge zemlje srednje i istočne Europe koje su članice EU-a. Osim toga, neki izdvajaju prema zajedničkim obilježjima u posebnu skupinu Rumunjsku i Bugarsku (Burlacu, 2007.;

Tache i Dumitrache, 2012.; Fenger, 2007.).

Polazeći od spomenutih tipologija, mi smo zemlje EU-a svrstali u 5 skupina ili modela (vidi tablicu 3.). Esping-Andersenovim modelima i mediteranskim modelu pridodali smo model postsocijalističkih zemalja, s tim da smo unutar skupine postsocijalističkih zemalja razlikovali tri podskupine: baltičke zemlje, zemlje srednje i južne Europe te zemlje jugoistočne Europe.

Tablica 3.

Zemlje EU-a prema modelima ili režimima socijalne politike

Skupine zemalja	Zemlje
Kontinentalne	Njemačka, Francuska, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Austrija
Skandinavske	Danska, Finska, Švedska
Anglosaksonske	Irska, Velika Britanija
Mediteranske	Italija, Španjolska, Portugal, Grčka, Malta, Cipar
Postsocijalističke	Estonija, Litva, Latvija, Češka, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Hrvatska, Rumunjska, Bugarska
	Baltičke: Estonija, Litva, Latvija,
	Srednja/južna Europa: Češka, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Hrvatska
	Jugoistočna Europa: Rumunjska, Bugarska

REZULTATI

Ključne ekonomske posljedice krize

Većina zemalja EU-a ušla je krizu u 2009. godini (17 zemalja). Najveći pad BDP-a u kriznom razdoblju bilježe postsocijalističke zemlje (koje su prije krize imale i najviše stope ekonomskog rasta), a najmanji pad BDP-a, u prosjeku, imale su mediteranske zemlje (tablica 4.). Najveće fluktuacije BDP-a nalazimo u baltičkim zemljama (ove su zemlje imale najviše stope rasta BDP-a prije krize i nakon krize, ali i najveći pad BDP-a u kriznom razdoblju).

Sve zemlje, uz izuzetak mediteranskih (isključujući Maltu) te Slovenije i Hrvatske, pokazuju pozitivne stope ekonomskog rasta u razdoblju od 2010. do 2013. No, stope rasta BDP-a u postkriznom razdoblju u svim su zemljama u prosjeku dvostruko niže nego u prekriznom razdoblju. Isto tako, tek je nešto više od polovice zemalja uspjelo nakon krize nadmašiti razinu BDP-a iz prekriznog razdoblja. Razinu prekriznog BDP-a nisu dosegnule, prije svega, mediteranske zemlje (Portugal, Italija, Španjolska, Grčka), oko polovica postsocijalističkih zemalja (Mađarska, Hrvatska, Slovenija, Latvija i Litva) te Danska, Finska i Irska.

Tablica 4.
Kretanje ključnih ekonomskih pokazatelja

Zemlja	Prije krize			U krizi			Poslije krize		
	Promjena BDP-a ¹	Stopa nezap.	Medijan kuć. dohotka (u PPS) ²	Promjena BDP-a ¹	Stopa nezap.	Medijan kuć. dohotka (u PPS) ²	Promjena BDP-a ¹	Stopa nezap.	Medijan kuć. dohotka (u PPS) ²
Skandinavske	3,2	6,4	15.564	-4,3	7,0	17.895	1,8	7,9	18.861
Danska	2,5	4,2	16.290	-3,3	4,7	17.759	0,6	7,4	18.683
Finska	3,3	7,0	15.536	-8,5	8,2	17.368	1,0	8,0	18.225
Švedska	3,6	7,0	15.145	-2,8	7,3	18.281	3,0	8,1	19.328
Anglosaksonske	3,3	5,1	17.668	-3,1	6,8	17.695	1,1	8,5	16.239
Irska	5,5	4,5	16.246	-4,3	9,2	17.881	0,3	14,1	16.377
Velika Britanija	3,1	5,2	17.767	-3,0	6,6	17.681	1,2	7,8	16.230
Kontinentalne	2,6	8,3	16.283	-3,5	7,6	17.989	1,4	7,6	18.709
Francuska	2,2	8,6	14.878	-1,6	8,3	17.617	1,0	9,7	18.480
Belgija	2,2	7,6	16.411	-2,8	7,9	17.491	1,1	7,9	18.362
Njemačka	2,7	8,8	16.833	-5,1	7,8	17.954	2,1	6,0	18.664
Nizozemska	3,0	3,7	17.725	-3,7	3,7	19.227	0,1	5,2	18.963
Austrija	2,9	4,3	18.054	-3,8	4,8	19.472	1,5	4,5	20.362
Luksemburg	5,6	4,5	26.943	-3,2	5,0	26.990	1,7	5,1	26.953
Mediteranske	2,2	8,4	12.925	-3,3	13,9	14.635	-1,0	18,7	14.243
Španjolska	2,8	9,3	12.839	-3,8	17,9	15.564	-0,7	23,1	14.481
Portugal	1,3	8,7	9.005	-2,9	10,6	9.407	-1,0	14,3	9.663
Italija	1,6	6,9	13.984	-3,4	7,3	15.230	-0,6	9,9	15.446
Grčka	3,8	9,1	11.123	-1,7	8,7	12.329	-5,7	20,7	10.834
Malta	3,5	6,4	12.594	-2,8	6,9	13.576	2,4	6,5	14.264
Cipar	4,3	4,1	17.618	-1,9	5,4	18.761	-1,5	10,5	18.357
Postsocijalističke	5,5	7,5	5.391	-6,5	9,0	6.523	1,0	10,9	6.796
<i>Baltičke</i>	8,3	6,5	5.357	-12,0	12,7	7.281	3,8	14,5	6.658
Estonija	8,8	6,2	5.615	-9,1	9,5	7.833	4,7	11,9	7.849
Latvija	10,4	7,7	4.658	-10,3	12,6	7.135	3,3	15,7	6.092
Litva	6,8	5,3	5.729	-14,8	13,8	7.149	3,7	14,6	6.523
<i>Srednja/juž. Europa</i>	4,5	8,4	7.671	-5,8	9,4	8.807	0,6	11,3	8.989
Češka	5,3	5,6	8.942	-4,5	6,7	10.104	0,6	7,0	10.191
Slovačka	8,2	11,4	5.664	-4,9	12,1	7.852	2,5	14,1	9.177
Mađarska	1,6	7,6	6.388	-6,8	10,0	6.836	0,5	10,8	7.260
Slovenija	5,4	5,1	12.962	-7,9	5,9	14.410	-0,4	8,6	13.943
Hrvatska	4,0	10,2	...	-6,9	9,6	...	-1,4	14,9	7.453
<i>Jugoistočna Europa</i>	7,0	6,6	3.179	-6,4	6,6	4.060	1,2	8,8	4.261
Rumunjska	7,2	6,4	2.971	-6,6	6,5	3.442	1,3	7,0	3.690
Bugarska	6,4	7,2	3.755	-5,5	6,8	5.751	0,9	11,7	5.828

¹ Stopa rasta odnosno pada BDP-a u odnosu na prethodnu godinu.

² Medijan ekvivalentnog kućanskog dohotka izražen u PPS-u (engl. *purchasing power standard*). PPS je ime umjetne valute koju koristi Eurostat. Teorijski, s jednim PPS-om moguće je kupiti istu količinu dobara i usluga u svakoj zemlji.

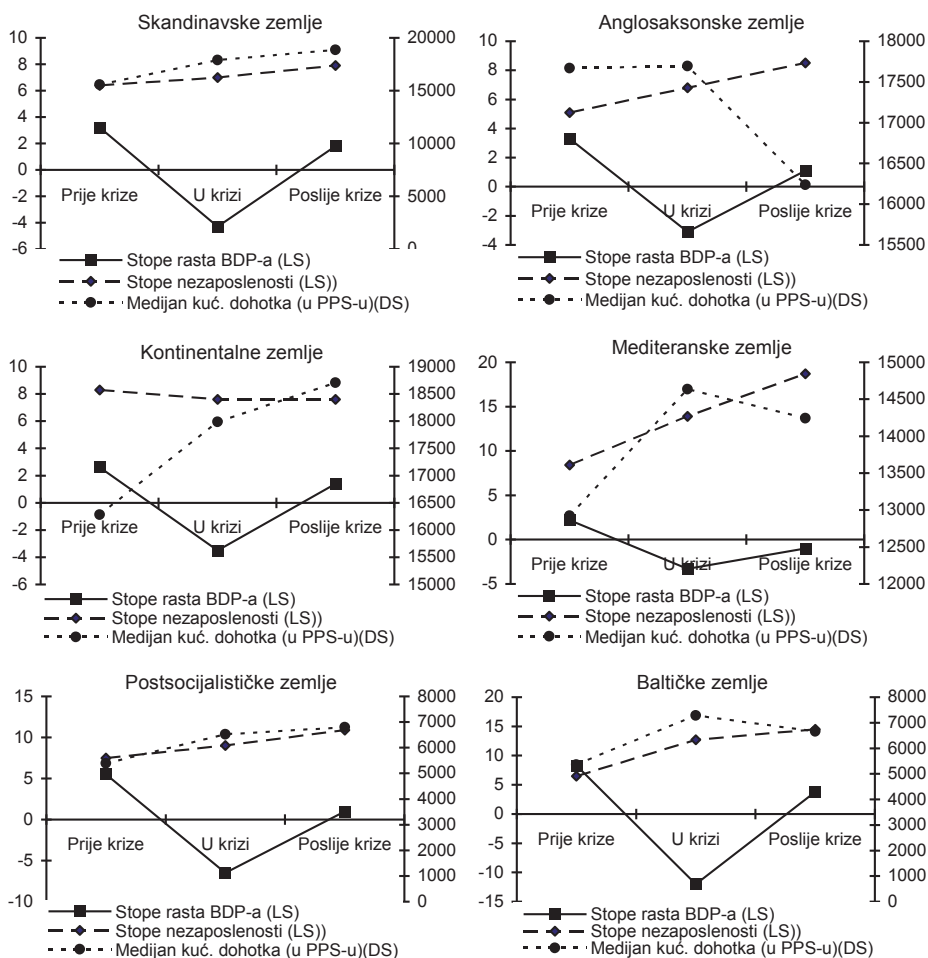
Izvor: autorovi izračuni temeljem podataka Eurostata.

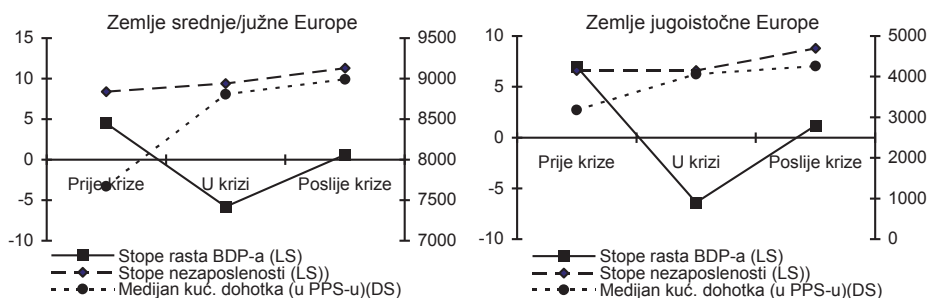
Pad BDP-a povezan je s nepovoljnim trendovima na tržištu rada (rast nezaposlenosti) i smanjenjem kućanskog dohotka. Ako pratimo situaciju po pojedinim skupinama zemalja (slika 2.), onda vidimo da jedino kontinentalne zemlje nisu iskusi- le rast nezaposlenosti ni u kriznom niti u postkriznom razdoblju. U skandinavskim je zemljama prisutan blagi rast nezaposle- nosti u kriznom i postkriznom razdoblju. U

postsocijalističkim zemljama, bez baltičkih zemalja, rast nezaposlenosti karakterističan je više za postkrizno razdoblje. U anglo- saksonskim i baltičkim zemljama nalazimo kontinuirani rast nezaposlenosti unatoč rastu BDP-a u postkriznom razdoblju. Medi- teranske zemlje bilježe najveći rast nezapo- slenosti u kriznom i postkriznom razdoblju, što nije iznenađujuće s obzirom na negativ- ne stope rasta BDP-a u oba razdoblja.

Slika 2.

Stope rasta BDP-a, stope nezaposlenosti i medijan ekvivalentnog kućanskog dohotka (u PPS-u) prema skupinama zemalja i razdobljima





Napomena: LS = lijeva skala (os Y) mjeri stope promjena BDP-a i nezaposlenosti;

DS = desna skala (os Z) mjeri medijan ekvivalentnog kućanskog dohotka, izražen u PPS-u.

Izvor: autori izračuni temeljem podataka Eurostata.

Negativni ekonomski rast i povećanje nezaposlenosti prati pad kućanskog dohotka i potrošnje, ali s određenim vremenskim odmakom. Naime, u kriznom razdoblju ili u početku krize ekvivalentni kućanski dohodak (mjereno u paritetu kupovne moći) raste (polagano ili brže) u svim zemljama. Zatim, realna vrijednost kućanskog dohotka raste u postkriznom razdoblju u skandinavskim i kontinentalnim zemljama te u postsocijalističkim zemljama srednje i južne Europe. S druge strane, evidentan je pad ekvivalentnog kućanskog dohotka u postkriznom razdoblju u anglosaksonskim, mediteranskim i baltičkim zemljama te njegova stagnacija u postsocijalističkim zemljama jugoistočne Europe (Rumunjska i Bugarska). Jedino je u anglosaksonskim zemljama razina realnog kućanskog dohotka u postkriznom razdoblju niža od razine u pretkriznom razdoblju.

Hrvatska je po razini pada BDP-a u kriznom razdoblju odmah iza baltičkih zemalja te kao i većina mediteranskih zemalja do 2013. godine nije izašla iz krize. Stopa nezaposlenosti u postkriznom razdoblju gotovo je za 50% veća od stope nezaposlenosti u pretkriznom razdoblju i tek tri zemlje (Grčka, Španjolska i Latvija) imaju veće stope nezaposlenosti od Hrvatske.

Dinamika i promjene u strukturi troškova socijalne zaštite uslijed krize

Prvi uvid o ulozi socijalne države u krizi daju nam podaci o kretanju ukupnih izdataka socijalne zaštite. Ako promatramo udio troškova socijalne zaštite u rashodima opće države, možemo konstatirati da su spomenuti izdaci ostali uglavnom stabilni i bez većih oscilacija u najvećem broju zemalja članica (tablica 5.). U kontinentalnim, anglosaksonskim, skandinavskim i zemljama srednje i južne Europe nije bilo većih ili značajnijih promjena u udjelu izdataka socijalne zaštite u rashodima opće države, dok je spomenuti udio znatnije porastao tijekom kriznog i postkriznog razdoblja u zemljama jugoistočne Europe (za oko 7 postotnih bodova) te u baltičkim i mediteranskim zemljama (za oko 4 postotna boda). U otprilike polovici zemalja EU-a udio izdataka socijalne zaštite porastao je vrlo blago (do jednog postotnog boda) u rashodima opće države u kriznom i postkriznom razdoblju. U malom broju zemalja nakon blagog pada udjela troškova u kriznom razdoblju slijedi rast u postkriznom razdoblju (Danska, Austrija, Slovačka i Velika Britanija). Samo se u Njemačkoj i Švedskoj udio izdataka socijalne zaštite u rashodima opće države smanjio u kriznom i postkriznom

razdoblju (za 1,4 postotna boda u Njemačkoj i za 1,1 postotni bod u Švedskoj), s napomenom da ove dvije zemlje ulaze u

skupinu zemalja koje imaju najveći udio izdataka socijalne zaštite u rashodima opće države (41-44%).

Tablica 5.

Kretanje ukupnih troškova socijalne zaštite

Zemlja	Prije krize			U krizi			Poslije krize		
	Socijalni troškovi kao % rashoda opće države	Socijalni troškovi kao % BDP-a	Socijalni troškovi po glavi stanovnika (u PPS-u)	Socijalni troškovi kao % rashoda opće države	Socijalni troškovi kao % BDP-a	Socijalni troškovi po glavi stanovnika (u PPS-u)	Socijalni troškovi kao % rashoda opće države	Socijalni troškovi kao % BDP-a	Socijalni troškovi po glavi stanovnika (u PPS-u)
Skandinavske	42,2	29,0	7.934	41,8	31,2	8.548	42,0	31,5	9.079
Danska	43,7	30,0	8.119	42,9	32,7	8.952	43,5	34,4	9.778
Finska	40,6	26,0	7.000	41,4	30,0	7.712	42,2	30,6	8.414
Švedska	42,1	30,0	8.368	41,2	30,6	8.789	41,0	30,1	9.046
Anglosaksonske	34,9	25,2	7.176	34,1	28,6	7.528	36,4	30,4	7.738
Irska	32,0	17,6	5.346	34,2	23,7	6.440	34,5	30,6	8.498
Velika Britanija	35,1	25,9	7.303	34,1	29,0	7.607	36,6	30,4	7.683
Kontinentalne	40,9	29,1	7.844	41,0	31,7	8.303	41,2	31,5	8.999
Francuska	40,9	31,2	7.672	41,5	32,4	8.082	42,4	33,8	8.782
Belgija	35,1	27,5	7.316	35,8	30,7	7.888	35,3	30,5	8.536
Njemačka	43,8	28,2	7.752	43,4	31,6	8.230	42,4	30,0	8.996
Nizozemska	33,8	28,5	8.907	33,8	31,6	9.408	35,4	32,6	9.822
Austrija	39,7	28,2	8.423	39,5	30,7	8.820	41,2	30,2	9.425
Luksemburg	42,4	20,5	11.707	43,3	22,9	12.749	43,7	23,0	13.193
Mediterranske	35,2	24,3	5.522	36,5	27,2	6.173	38,8	28,2	6.456
Španjolska	33,2	21,1	5.114	35,0	25,2	5.738	37,4	25,8	5.865
Portugal	32,8	24,2	4.278	33,7	26,8	4.654	36,0	26,7	4.839
Italija	36,9	26,4	6.172	38,3	28,8	6.866	40,4	29,9	7.339
Grčka	33,8	24,8	5.109	34,3	27,1	5.952	36,2	30,2	5.950
Malta	31,7	17,8	3.389	33,9	19,5	3.805	33,2	19,0	3.948
Cipar	23,3	18,7	4.186	23,6	21,1	4.766	26,7	22,7	5.154
Postsocijalističke	30,9	17,6	2.426	32,6	20,0	2.794	32,6	19,7	3.020
<i>Baltičke</i>	28,2	13,4	1.959	32,6	18,3	2.535	31,9	16,8	2.660
Estonija	27,7	12,3	1.926	31,2	17,0	2.669	32,7	16,5	2.822
Latvija	25,1	12,3	1.565	28,2	14,8	1.999	31,1	15,6	2.269
Litva	30,3	14,6	2.243	36,5	21,2	2.845	32,0	17,5	2.855
<i>Srednja/juž. Europa</i>	31,9	19,5	3.423	32,1	21,4	3.636	32,1	21,2	3.866
Češka	29,4	18,0	3.653	30,1	20,3	3.955	30,6	20,5	4.166
Slovačka	30,2	16,2	2.695	28,8	18,8	3.173	30,4	18,5	3.510
Mađarska	34,6	22,7	3.570	35,9	23,4	3.620	34,2	22,3	3.823
Slovenija	36,1	21,8	4.602	36,2	24,2	4.758	36,0	25,1	5.091
Hrvatska	30,8	18,8	2.890	30,9	20,8	2.948	31,1	20,9	3.097
<i>Jugoistočna Europa</i>	29,2	13,8	1.416	34,0	17,2	1.885	36,3	16,9	2.116
Rumunjska	29,4	13,6	1.421	34,4	17,2	1.940	34,0	16,6	2.158
Bugarska	28,8	14,6	1.402	32,5	17,2	1.734	35,6	17,7	2.001

Izvor: autori izračuni temeljem podataka Eurostata.

U gotovo svim zemljama udio troškova socijalne zaštite u BDP-u u kriznom i postkriznom razdoblju porastao je u odnosu na pretkrizno razdoblje (tablica 5.). Sve zemlje bilježe rast udjela socijalnih izdataka u kriznom razdoblju, s tim da je u dvanaestak zemalja nakon rasta u kriznom razdoblju uočljiv blagi pad u postkriznom razdoblju. Najveći rast troškova bio je u anglosaksonskim zemljama (zahvaljujući Irskoj), dok su u ostalim skupinama zemalja izdaci socijalne zaštite u BDP-u u postkriznom u odnosu na pretkrizno razdoblje porasli za 1,6 do 5,1 postotna boda. Naravno, spomenuti rast troškova socijalne zaštite u BDP-u manje je rezultat povećanja izdvajanja za socijalne programe, a više samog pada BDP-a. U situaciji pada BDP-a, udio socijalnih troškova će rasti i onda ako troškovi ostaju isti u apsolutnom iznosu ili ako se smanjuju uz nižu stopu nego BDP.⁴

Stoga je važno vidjeti što se događa s realnom vrijednošću socijalnih izdataka u kriznim i postkriznim vremenima (izraženo u PPS-u po glavi stanovnika). U svim zemljama ostvaren je kontinuirani realni rast troškova socijalne zaštite, osim u Grčkoj, u kojoj je realna vrijednost socijalnih izdataka u postkriznom razdoblju pala beznačajno u odnosu na pretkrizno razdoblje (za 0,03%). Najviše su svoje realne izdatke za socijalnu zaštitu tijekom i nakon krize povećale postsocijalističke zemlje (za gotovo 1/4), s tim da su ove zemlje imale najniže izdatke za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika prije krize. Od postsocijalističkih zemalja najviše su realne troškove socijalne zaštite povećale zemlje jugoistoč-

ne Europe (za oko 50%) te baltičke zemlje (za više od 1/3). Gledajući zemlje pojedinačno, najveće povećanje realnih izdataka socijalne zaštite zabilježila je Irska (za gotovo 60%). U drugim skupinama zemalja troškovi su porasli između 8% i 16%. Osim toga, primjetan je u većini zemalja obrazac prema kojem su realni izdaci najviše porasli u kriznom razdoblju, a zatim se njihov rast usporava u postkriznom razdoblju.

Udio troškova socijalne zaštite u BDP-u Hrvatske porastao je za oko 2 postotna boda od početka krize. Međutim, realni troškovi socijalne zaštite u Hrvatskoj porasli su u kriznom i postkriznom razdoblju tek za nešto više od 7%, što je najmanji rast troškova ako izuzmemo Veliku Britaniju i Mađarsku. Troškovi su nešto više porasli u postkriznom nego u kriznom razdoblju.

Kada su u pitanju promjene u strukturi troškova socijalne zaštite, valja primijetiti da su u većini skupina zemalja u postkriznom u odnosu na pretkrizno razdoblje najviše porasli troškovi za socijalnu isključenost (anglosaksonske, skandinavske i kontinentalne zemlje) te za nezaposlenost (postsocijalističke i mediteranske zemlje) (tablica 6. i slika 3.). Među postsocijalističkim zemljama troškovi za nezaposlenost i socijalnu isključenost najviše su narasli u baltičkim zemljama, koje su prije krize imale slabo razvijene programe za ove funkcije. Valja spomenuti da su jedino u zemljama jugoistočne Europe (Bugarska i Rumunjska) smanjeni troškovi za funkciju socijalne isključenosti u odnosu na pretkrizno razdoblje. U većini skupina zemalja nakon najvećeg povećanja troškova za tzv.

⁴ Socijalni izdaci mjereni preko njihova udjela u BDP-u nisu dobar pokazatelj u ekonomskim krizama iz više razloga (Kvist, 2013.). Na primjer, socijalni izdaci mogu rasti zbog visoke nezaposlenosti, a ne zbog bolje socijalne politike ili više razine blagostanja. Osim toga, sami podaci o socijalnim izdacima ne govore dovoljno o učincima socijalnih politika jer ne daju informacije o adekvatnosti naknada, ulagačkim poticajima ili distributivnim ishodima.

automatske stabilizatore (programi zaštite od nezaposlenosti i socijalne pomoći), slijedi porast izdataka za starost (mirovine). Najmanje su porasli uglavnom izdaci za invalidnost i/ili preživjele uzdržavane članove. Ipak, treba istaći da su u postsocijalističkim i mediteranskim zemljama najmanje rasli izdaci za socijalnu isključenost u usporedbi s drugim funkcijama. S druge strane, u skandinavskim i kontinentalnim zemljama najmanje su porasli izdaci za funkciju nezaposlenost u odnosu na druge funkcije, što se može objasniti nižim stopama nezaposlenosti ovih zemalja i kontinuirano visokim izdacima za aktivne

i pasivne mjere politike tržišta rada u kriznim ili nekriznim vremenima (poglavito u skandinavskim zemljama). Funkcije zdravstvena zaštita i obitelj/djeca se prema razini rasta izdataka nalaze između, s jedne strane, funkcija socijalne isključenosti i nezaposlenosti i s druge strane, funkcija invalidnost i preživjeli uzdržavani članovi.

U Hrvatskoj su najviše povećani izdaci za nezaposlenost, a zatim za starost. Međutim, troškovi za funkciju socijalna isključenost smanjeni su za 26% u postkriznom razdoblju i to je najveći pad troškova za ovu funkciju među članicama EU-a.

Tablica 6. Kretanje troškova socijalne zaštite (po glavi stanovnika, u PPS-u) prema ESSPROS funkcijama*

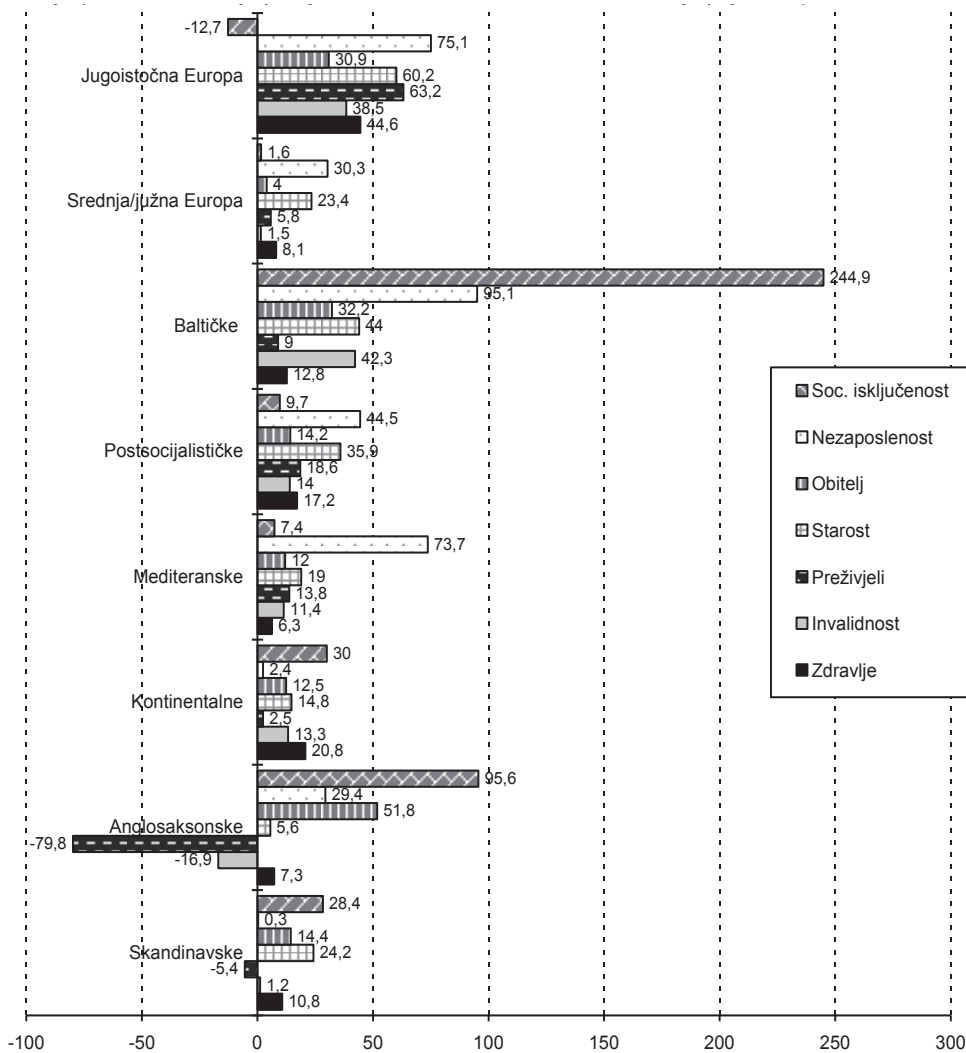
Zemlja	Prije krize										Poslije krize										
	Zdra- vlje	Invat- idnost	Prež- ivjeli	Star- ost	Obt- elj	Nezapo- slenost	Soc isključ.	Zdra- vlje	Invat- idnost	Prež- ivjeli	Star- ost	Obt- elj	Nezapo- slenost	Soc isključ.	Zdra- vlje	Invat- idnost	Prež- ivjeli	Star- ost	Obt- elj	Nezapo- slenost	Soc isključ.
Skandinavske	1.975	1.129	145	2.974	896	487	187	2.107	1.149	145	3.392	987	411	207	2.189	1.142	137	3.694	1.24	489	241
Danska	1.725	1.138	2	3.217	1.074	529	247	1.972	1.126	2	3.830	1.226	355	248	2.057	1.219	2	4.210	1.230	542	307
Finska	1.851	884	243	2.423	812	545	156	1.973	946	252	2.725	870	629	187	2.131	995	261	3.103	934	621	220
Švedska	2.198	1.266	174	3.150	838	429	170	2.233	1.279	168	3.517	912	317	195	2.305	1.181	147	3.727	955	382	213
Anglosaksonske	2.244	609	180	2.905	568	189	122	2.254	541	51	3.008	831	227	277	2.408	506	36	3.066	862	245	238
Irska	1.725	295	268	1.245	820	425	112	2.541	348	286	1.415	959	690	146	3.821	383	146	1.828	996	1.076	86
Velika Britanija	2.251	630	173	3.020	550	173	122	2.233	555	34	3.124	822	193	287	2.305	515	28	3.156	852	185	249
Kontinentalne	2.335	584	554	2.832	722	508	137	2.571	603	541	2.971	750	534	155	2.820	661	568	3.251	812	520	178
Francuska	2.263	474	491	2.891	671	536	142	2.363	509	482	3.160	685	497	171	2.548	568	500	3.498	694	531	211
Belgija	2.057	529	583	2.370	594	923	213	2.239	568	589	2.558	623	1.024	221	2.451	645	611	2.766	662	1.030	242
Njemačka	2.312	621	615	2.706	808	461	42	2.658	632	600	2.730	861	517	40	2.987	707	643	2.980	995	436	48
Nizozemska	2.968	789	428	3.182	464	389	563	3.298	791	392	3.296	410	457	647	3.499	761	391	3.487	378	510	671
Austrija	2.190	658	604	3.524	859	451	92	2.271	657	597	3.743	900	508	93	2.410	705	614	4.110	929	503	109
Luksemburg	3.007	1.506	1.173	3.141	1.967	578	244	3.225	1.460	1.160	3.446	2.396	647	264	3.357	1.503	1.150	3.754	2.216	736	303
Mediteranske	1.568	355	507	2.414	281	312	56	1.700	383	545	2.614	326	513	61	1.667	395	577	2.872	315	541	60
Španjolska	1.610	382	486	1.679	316	536	60	1.693	398	498	1.846	353	846	57	1.619	415	534	2.047	331	822	50
Portugal	1.218	415	306	1.845	227	215	51	1.333	389	335	2.025	258	249	64	1.251	384	358	2.249	245	290	59
Italija	1.635	346	595	3.126	256	172	40	1.775	394	635	3.363	305	340	47	1.817	408	674	3.676	306	400	51
Grčka	1.440	248	344	2.288	319	242	119	1.731	280	492	2.493	386	326	128	1.520	279	474	2.727	358	393	131
Malta	986	205	340	1.437	215	101	66	1.169	178	356	1.638	243	114	75	1.160	163	374	1.796	248	113	63
Cipar	1.042	157	254	1.661	456	242	222	1.162	172	270	1.852	502	230	323	1.157	176	301	2.230	444	293	342
Postsocijalističke	726	234	128	961	248	68	40	791	260	143	1.153	281	110	35	851	266	152	1.306	283	98	44
Baltičke	604	182	52	837	202	54	22	691	238	59	1.062	317	127	33	681	258	57	1.206	268	106	76
Estonija	621	181	16	837	230	22	14	808	264	19	1.123	319	116	15	780	321	15	1.232	344	96	24
Latvija	466	110	33	701	163	63	17	526	151	38	891	215	139	18	484	187	38	1.208	176	121	34
Litva	691	231	81	931	218	62	29	755	286	91	1.153	385	124	52	772	280	88	1.193	296	100	127
Srednja/južna	1.066	337	204	1.284	336	106	48	1.102	339	207	1.401	344	160	42	1.152	343	216	1.585	349	138	48
Europa	1.231	303	152	1.469	302	124	59	1.279	306	151	1.659	288	210	47	1.331	312	156	1.870	253	154	59
Češka	842	234	146	1.021	269	98	82	998	269	168	1.180	298	181	74	1.070	310	183	1.342	346	166	86
Slovačka	953	343	214	1.352	446	122	23	906	330	213	1.425	465	151	21	952	300	226	1.636	484	131	19
Mađarska	1.503	376	344	1.781	390	101	104	1.566	354	348	1.843	421	118	107	1.630	348	350	2.036	445	154	124
Slovenija	1.011	517	311	783	216	39	10	1.039	523	311	788	217	57	10	1.057	554	317	859	228	71	7
Jugovostočna Europa	373	129	62	626	161	28	36	457	174	89	888	201	48	26	539	179	100	1.003	210	50	32
Rumunjska	367	134	60	617	177	28	37	474	185	90	917	198	46	28	550	188	99	1.037	207	42	32
Bugarska	389	116	65	651	116	31	34	408	144	87	810	207	55	21	511	155	105	909	219	70	30

* Nisu prikazani podaci za funkciju stanovanja s obzirom da troškovi ove funkcije imaju beznačajan stabilizacijski učinak.

Izvor: autorovi izračuni temeljem podataka Eurostata.

Slika 3.

Promjene u izdacima pojedinih ESSPROS funkcija socijalne zaštite prema skupinama zemalja (izdaci u razdoblju poslije krize u odnosu na izdatke u razdoblju prije krize)*



* Podaci na slici pokazuju za koliko su izdaci pojedine ESSPROS funkcije (izraženi u PPS-u po glavi stanovnika) u postkriznom razdoblju porasli ili pali u postotku u odnosu na izdatke te funkcije u razdoblju prije krize. Podaci su dobiveni prema formuli: ((izdaci poslije krize – izdaci prije krize)/izdaci prije krize) * 100).

Izvor: autorovi izračuni temeljem podataka Eurostata.

U tablici 7. nalaze se podaci o kretanju troškova socijalnih programa s obzirom na ulogu provjere materijalnog stanja. Razvidno je da su porasli u svim zemljama realni izdaci za programe koji se ne temelje na provjeri materijalnog stanja (radi se o programima socijalnog osiguranja i univerzalnim programima), s tim da je od početka krize najveći rast ove kategorije izdataka bio u Irskoj, zemljama jugoistočne Europe, baltičkim zemljama i Slovačkoj. Također, uočljiv je rast realnih troškova i za programe koji se temelje na provjeri materijalnog stanja u većini zemalja (posebice u baltičkim zemljama), dok su smanjeni izdaci u ovoj kategoriji troškova u odnosu na pretkrisno razdoblje u Češkoj, Mađarskoj, Grčkoj i Malti. Baltičke su zemlje imale najveći rast realnih troškova za obje kategorije

socijalnih programa (s ili bez provjere materijalnog stanja).

U skandinavskim, anglosaksonskim i mediteranskim zemljama veći je porast troškova za programe s provjerom materijalnog stanja nego za programe bez provjere, dok je obrnuto u kontinentalnim i postsocijalističkim zemljama. Među postsocijalističkim zemljama, baltičke zemlje su u većoj mjeri povećale izdatke za programe utemeljene na provjeri materijalnog stanja, dok su u postsocijalističkim zemljama srednje, južne i jugoistočne Europe više porasli troškovi programa koji ne uključuju provjeru materijalnog stanja. U Hrvatskoj su otprilike u istom iznosu porasli realni troškovi socijalnih programa s ili bez provjere materijalnog stanja.

Tablica 7.

Kretanje izdataka socijalne zaštite (po glavi stanovnika, u PPS-u) s obzirom na ulogu provjere materijalnog stanja

	Prije krize		U krizi		Poslije krize	
	Izdaci naknada i programa <u>bez</u> provjere materijalnog stanja	Izdaci naknada i programa <u>uz</u> provjeru materijalnog stanja	Izdaci naknada i programa <u>bez</u> provjere materijalnog stanja	Izdaci naknada i programa <u>uz</u> provjeru materijalnog stanja	Izdaci naknada i programa <u>bez</u> provjere materijalnog stanja	Izdaci naknada i programa <u>uz</u> provjeru materijalnog stanja
Skandinavske	7.659	275	8.231	316	8.723	356
Danska	7.817	302	8.525	428	9.280	498
Finska	6.687	313	7.379	332	8.019	396
Švedska	8.131	237	8.549	241	8.796	250
Anglosaksonske	6.048	1.128	6.345	1.183	6.509	1.229
Irska	4.045	1.300	4.789	1.650	6.134	2.364
Velika Britanija	6.188	1.116	6.458	1.149	6.537	1.147
Kontinentalne	6.942	901	7.366	937	7.983	1.016
Francuska	6.790	882	7.193	890	7.828	954
Belgija	6.952	364	7.485	403	8.100	436
Njemačka	6.796	956	7.252	978	7.919	1.077
Nizozemska	7.688	1.220	7.982	1.426	8.316	1.506
Austrija	7.822	601	8.165	654	8.695	730
Luksemburg	11.362	345	12.324	425	12.706	488
Mediteranske	5.036	485	5.605	569	5.865	591
Španjolska	4.425	689	4.937	801	4.978	888
Portugal	3.873	405	4.183	471	4.392	446

Italija	5.811	361	6.438	428	6.917	423
Grčka	4.720	389	5.516	436	5.580	370
Malta	2.836	553	3.291	515	3.425	523
Cipar	3.749	437	4.135	631	4.447	707
Postsocijalističke	2.304	122	2.668	126	3.883	137
Baltičke	1930	29	2.488	47	2.550	111
Estonija	1.910	15	2.656	13	2.797	25
Latvija	1.540	25	1.960	39	2.183	86
Litva	2.206	37	2.778	68	2.691	164
Srednja/južna Europa	3.243	179	3.474	162	3.699	167
Češka	3.526	127	3.884	71	4.081	85
Slovačka	2.535	160	3.012	161	3.325	185
Mađarska	3.377	193	3.426	195	3.646	177
Slovenija	4.200	402	4.352	407	4.678	413
Hrvatska	2.697	193	2.755	193	2.889	208
Jugoistočna Europa	1.336	80	1.783	102	2.008	108
Rumunjska	1.338	83	1.829	112	2.043	116
Bugarska	1.329	73	1.657	77	1.913	87

Izvor: autorovi izračuni temeljem podataka Eurostata.

Učinkovitost programa socijalne zaštite u redukciji stopa relativnog siromaštva tijekom i poslije krize

S obzirom na utjecaj izdataka socijalne zaštite na stope redukcije siromaštva, možemo razlikovati dvije skupine zemalja: 1) zemlje u kojima se dogodio mali pad učinkovitosti socijalne zaštite u redukciji siromaštva u kriznom razdoblju te blagi rast u postkriznom razdoblju (kontinentalne, skandinavske i postsocijalističke zemlje), 2) zemlje u kojima se povećala razina učinkovitosti izdataka socijalne zaštite u kriznom i postkriznom razdoblju (anglosaksonske i mediteranske zemlje) (tablica 8.). Dakle, u prvoj su skupini skandinavske i kontinentalne zemlje, koje su prije krize imale najveću razinu učinkovitosti socijalne zaštite u redukciji siromaštva, tako da su i nakon blagog pada te učinkovitosti ostale na vrhu rang ljestvice. Osim toga, u ovoj su skupini i postsocijalističke zemlje, koje su prije krize pokazivale veću razinu redukcije siromaštva zbog transfera socijalne za-

štite nego mediteranske ili anglosaksonske zemlje, ali među kojima postoje najveće varijacije, posebice između zemalja srednje i južne Europe (koje imaju stope redukcije siromaštva slične onima u skandinavskim i kontinentalnim zemljama) i zemalja jugoistočne Europe te baltičkih zemalja (koje imaju najniže stope redukcije siromaštva među članicama EU-a).

S druge strane, anglosaksonske i mediteranske zemlje najviše su povećale stope redukcije siromaštva zahvaljujući naknadama socijalne zaštite. Posebice su stope redukcije siromaštva povećane u anglosaksonskim zemljama od početka krize (za više od 12 postotnih bodova ili za oko 22%). Time su ove zemlje po razini stopa redukcije siromaštva prestigle postsocijalističke zemlje i posve se približile skandinavskim i kontinentalnim zemljama koje imaju najviše stope redukcije siromaštva (razlika u stopama redukcije siromaštva u postkriznom razdoblju između anglosaksonskih i s druge strane, skandinavskih i kontinentalnih zemalja manja je od 1 postotnog boda).

Tablica 8.

Stope smanjenja (redukcije) predtransfersnog siromaštva zbog mirovina i drugih transfera socijalne zaštite*

	Prije krize		U krizi		Poslije krize	
	Stope redukcije zbog utjecaja mirovina i drugih soc. transfera ¹	Stope redukcije zbog utjecaja mirovina ²	Stope redukcije zbog utjecaja mirovina i drugih soc. transfera ¹	Stope redukcije zbog utjecaja mirovina ²	Stope redukcije zbog utjecaja mirovina i drugih soc. transfera ¹	Stope redukcije zbog utjecaja mirovina ²
Skandinavske	70,1	28,7	67,1	29,7	67,9	33,3
Danska	68,5	24,0	67,7	23,4	68,2	30,0
Finska	67,7	30,0	64,2	32,1	68,6	34,7
Švedska	74,0	31,5	69,2	33,4	66,8	35,1
Anglosaksonske	54,5	23,4	61,3	23,9	66,8	26,3
Irska	53,8	18,0	65,3	18,8	70,0	21,7
Velika Britanija	55,2	28,5	57,1	29,3	63,2	31,5
Kontinentalne	68,1	40,9	66,7	41,3	67,0	40,7
Francuska	70,8	42,5	70,4	44,7	68,8	44,7
Belgija	64,1	34,5	64,1	34,4	64,1	35,3
Njemačka	67,7	43,8	64,4	44,6	63,8	44,2
Nizozemska	71,4	42,2	69,1	42,9	71,7	43,5
Austrija	69,1	41,3	66,3	41,2	67,3	40,9
Luksemburg	65,5	40,8	66,4	39,9	67,1	36,2
Mediteranske	51,9	38,1	53,7	38,0	56,3	39,7
Španjolska	47,9	37,0	48,1	31,6	52,9	32,7
Portugal	54,7	39,0	56,9	41,4	59,3	42,4
Italija	54,9	44,8	56,7	45,6	57,2	45,7
Grčka	50,3	42,7	52,3	44,9	54,1	45,8
Malta	56,0	35,2	57,8	35,1	59,0	37,8
Cipar	46,3	25,2	49,8	25,1	55,8	30,7
Postsocijalističke	59,5	39,1	57,9	38,2	61,0	41,0
Baltičke	49,0	33,4	44,1	28,5	57,2	38,3
Estonija	51,0	35,3	46,9	31,4	57,1	38,1
Latvija	46,5	32,2	31,9	20,3	56,2	40,3
Litva	49,4	33,0	52,6	33,2	58,4	36,6
Srednja/južna Europa	69,6	43,5	69,7	44,8	67,2	43,4
Češka	75,2	46,3	76,1	50,3	75,3	53,1
Slovačka	71,0	50,4	69,4	52,4	66,5	47,9
Mađarska	73,0	40,5	75,8	43,7	73,1	45,3
Slovenija	70,2	40,9	70,1	41,8	67,0	39,8
Hrvatska	58,8	40,6	56,2	37,7	54,6	32,4
Jugoistočna Europa	49,8	36,5	49,2	36,2	52,0	39,3
Rumunjska	48,7	34,5	53,5	39,6	54,8	42,5
Bugarska	51,1	38,8	43,8	32,0	48,8	35,5

* Stopa predtransfersnog siromaštva podrazumijeva stopu siromaštva temeljem tržišnog dohotka kućanstva (iz dohotka kućanstva isključene su mirovine i/ili drugi socijalni transferi).

¹ Procjenjuje se ukupni utjecaj svih transfera socijalne zaštite. Osim mirovina, transferi socijalne zaštite uključuju i druge naknade, kao što su: dječji doplatci, naknade za nezaposlene, porodne naknade, invalidnine, naknade socijalne pomoći itd.

² Prema metodologiji Eurostata, ovdje se termin mirovina odnosi na starosne i obiteljske mirovine/naknade, dok su invalidske mirovine/naknade uključene u druge socijalne transfere.

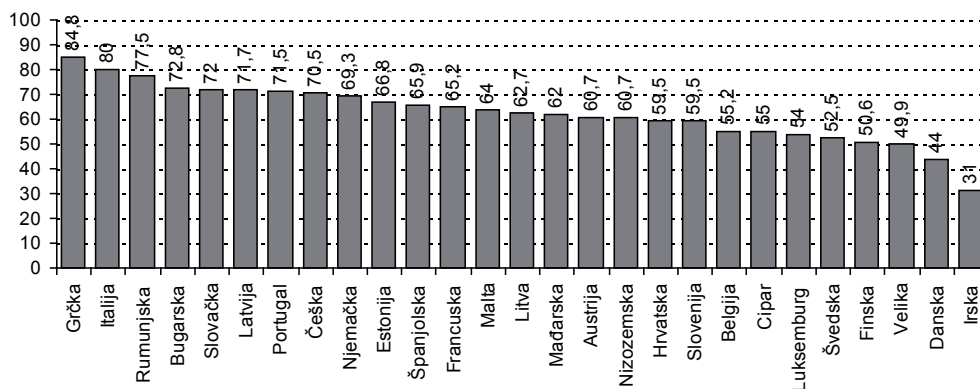
Izvor: autorovi izračuni temeljem podataka Eurostata.

Zemlje koje su prije krize imale nisku razinu učinkovitosti socijalne zaštite u redukciji siromaštva povećale su razinu učinkovitosti u krizi i/ili nakon krize zbog rasta učinkovitosti i mirovina i ostalih socijalnih transfera (anglosaksonske, mediteranske, baltičke i zemlje jugoistočne Europe). S druge strane, evidentan je blagi pad u redukciji siromaštva u postsocijalističkim zemljama srednje i južne Europe (Hrvatskoj, Slovačkoj i Sloveniji) zbog smanjene učinkovitosti mirovina i ostalih socijalnih transfera.

U zemljama EU-a više od polovine redistributivnih utjecaja svih transfera socijalne zaštite na siromaštvo dolazi od mirovina (slika 4.), slično kao i u razvijenim zemljama OECD-a (Prasad i Gerecke, 2010.). Na razini prosjeka 28 zemalja EU-a, oko 66% ukupnog smanjenja stope predtransfersnog siromaštva događa se zbog utjecaja mirovina. Jedino u anglosaksonskim i skandinavskim zemljama redistributivni utjecaj mirovina na siromaštvo manji je od 50%, dok je najveći u mediteranskim i postsocijalističkim zemljama, a pojedinačno u Grčkoj, Italiji i Rumunjskoj (slika 4.).

Slika 4.

Udio (%) ukupnog smanjenja stope predtransfersnog siromaštva zahvaljujući starosnim i obiteljskim mirovinama/naknadama (2010.-2013.)



Izvor: autorovi izračuni temeljem podataka Eurostata.

Ukupna stopa redukcije siromaštva u Hrvatskoj smanjena je s 59% u pretkriznom razdoblju na 55% u postkriznom razdoblju. Pad stope redukcije siromaštva posljedica je, prije svega, smanjenog redistributivnog utjecaja mirovina, ali i drugih transfera uslijed pada nominalne i realne vrijednosti tržišnog dohotka.

RASPRAVA

Analizirani podaci pokazuju da su gotovo sve zemlje EU-a povećale izdatke

socijalne zaštite u kriznom i postkriznom vremenu, odnosno da je socijalna zaštita jedan od čimbenika koji usporavaju pad kućanskog dohotka u situaciji nepovoljnih ekonomskih trendova (smanjene ekonomske aktivnosti i rasta nezaposlenosti). Značajnije smanjenje medijana kućanskog dohotka dogodilo se u onim zemljama koje nisu povećale realnu vrijednost izdataka socijalne zaštite ili su imale manja izdvajanja za socijalne programe prije krize (anglosaksonske, baltičke i mediteranske zemlje te zemlje jugoistočne Europe). S

druge strane, evidentno je da je kriza prigoda da zemlje s nižim troškovima socijalne zaštite prošire obuhvat programa ili uvedu nove programe ili povećaju visinu naknada, što se upravo i dogodilo u baltičkim i zemljama jugoistočne Europe te Irskoj (ali ne i u mediteranskim zemljama).

Dakle, unatoč sklonostima vlasti da režu socijalne troškove u recesiji, to nije bio slučaj u zemljama EU-a. Imajući na umu važnost socijalne zaštite u krizi, neki autori čak zagovaraju određenu »zaštitu« socijalnih izdataka, odnosno održanje izvjesne razine socijalnih troškova bez obzira na ekonomske fluktuacije (Castles, 2001., 2006.). Međutim, Del Granada, Gupta i Hajdenberg (2010.) smatraju da nema razloga ni potrebe za posebnom zaštitom socijalnih troškova, već predlažu vlastima da prekinu s dosadašnjom praksom procikličnosti u dobrim ekonomskim vremenima.

Na štetan utjecaj striktno politike štednje ukazali su primjeri zemalja u kojima je fiskalna disciplina produžila i produbila krizu, tako da je Međunarodni monetarni fond, koji je ranije bio sklon politici štednje, podržao ulogu anticikličnih mjera i povećanje socijalnih izdataka, prije svega, za ciljane transfere koji uključuju provjeru materijalnog stanja (Prasad i Gerecke, 2010.). Međutim, to ne znači odustajanje od bilo kakve politike štednje. Midgley (2014.) smatra da Europska središnja banka, pod utjecajem Njemačke, provodi politiku štednje koju on naziva »ordoliberalizam«. On je sličan keynesijanizmu, ali za razliku od njega, odbacuje ideju deficita te se oslanja na složeni sustav pravila koji se održava uz pomoć zakona, središnje banke, tehnokrata, raznih odbora i savjetodavnih tijela koji pregovaraju i osiguravaju konsenzus ključnih socijalnih partnera. Ordoliberalizam nastoji održati »uređeni« ekonomski sustav koji minimizira konflikte među socijalnim partnerima i dionicima te

promiče ekonomski rast. Socijalna politika koja podupire ekonomski razvoj i promiče solidarnost integralni je dio ovog modela. Država investira u infrastrukturu, podržava obrazovne programe, obučavanje i izobrazbu te održava fiskalnu disciplinu jer se budžetski deficit smatra štetnim za rast i cijeli sustav.

Kada i vlasti prihvaćaju stajalište o pozitivnoj ulozi socijalne zaštite u krizi, ostaje problem kako održati ili povećati socijalne izdatke u situaciji kada padaju prihodi od doprinosa i poreza, a raste broj potencijalnih korisnika socijalnih naknada. S obzirom da politiku povećanja budžetskog deficita zemlje članice ne mogu koristiti zbog pravila koje nameću institucije EU-a, ostaje ili realokacija postojećih troškova ili povećanje postojećih doprinosa i poreza ili privremena izuzeća plaćanja doprinosa, odnosno snižavanje stope doprinosa.

Sukladno nalazima drugih autora (Dolls, Fuest i Peichl, 2010.; Furceri, 2009.; Darby i Melitz, 2008.), pokazalo se da su u svim skupinama zemalja, odnosno modelima socijalnih država, od početka krize najviše povećani troškovi programa koji djeluju kao automatski stabilizatori dohotka (programi zaštite od nezaposlenosti i/ili socijalne pomoći). Istina, kontinentalne i skandinavske zemlje jesu najviše povećale izdatke za socijalnu isključenost, ali su najmanje povećale izdatke za nezaposlenost jer se radi o zemljama u kojima nisu značajnije povećane stope nezaposlenosti od početka krize, već su uglavnom ostale iste, dok je stopa nezaposlenosti, na primjer, u Njemačkoj smanjena za gotovo 3 postotna boda. Nakon izdataka za nezaposlenost i socijalnu isključenost najviše su rasli troškovi za mirovine, a zatim za zdravstvenu zaštitu i djecu/obitelji. Izgleda da uzroci rasta troškova za mirovine i zdravstvenu zaštitu nisu toliko povezani s ekonomskom krizom, već s demografskim i političkim čimbenicima

(starija populacija je sve veći korisnik naknada i usluga mirovinskog i zdravstvenog sustava). Slično kao i u zemljama OECD-a (Furceri, 2009.), najmanje su u zemljama EU-a porasli izdaci za invalidnost i preživjele uzdržavane članove. Zapravo, uz izdatke za ove funkcije vezane su negativne stope rasta u skandinavskim i anglosaksonskim zemljama.

Izostala su u krizi veća ulaganja u programe koji su namijenjeni djeci i obiteljima, pa i u onim zemljama koje tradicionalno manje izdvajaju za funkciju djeca/obitelj (mediteranske i postsocijalističke zemlje). Međutim, diljem Europe, uz neke iznimke, izdaci za djecu i obitelj u pravilu nisu rezani (Richardson, 2010.; Kvist, 2013.). S obzirom na brojnost starijih osoba u odnosu na djecu i utjecaj njihovih interesnih i političkih predstavnika, izgleda da starija populacija četo izlazi kao »pobjednik« u natjecanju za sredstva socijalne zaštite.

Veći rast izdataka za programe koji uključuju provjeru materijalnog stanja može se objasniti općenito relativno malim udjelom troškova ovih programa u ukupnim troškovima socijalne zaštite. Uz iznimku anglosaksonskih zemalja, u kojima sredstva za socijalne programe koji se temelje na provjeri materijalnog stanja čine više od 1/5 ukupnih socijalnih troškova, u drugim skupinama zemalja troškovi spomenutih programa čine od 5% (postsocijalističke i skandinavske zemlje) do 10% ukupnih troškova socijalne zaštite (kontinentalne i mediteranske zemlje). Zbog malog iznosa sredstava za programe koji pretpostavljaju provjeru materijalnog stanja, manja povećanja sredstava u apsolutnom iznosu mogu implicirati veći relativni rast. U jednom broju zemalja (npr. baltičke), rast troškova za naknade koje se temelje na provjeri materijalnog stanja povezan je s naraslim potrebama stanovništva za socijalnim

naknadama ili uslugama koje se ne mogu zadovoljiti kroz dosadašnje programe ili uz dosadašnje standarde. Čini se da je vrlo snažan udar recesije u ovim zemljama tijekom 2008. i 2009. godine povećao potrebu za socijalnim izdacima te, smanjujući BDP za više od 11%, doveo do određenog kratkotrajnog (ali dugoročno teško održivog) porasta udjela socijalnih izdataka u BDP-u (Lučev i Babić, 2013.).

Kriza je u pravilu povezana s rizikom povećanja apsolutnog i relativnog siromaštva. U zemljama u razvoju kriza neposredno utječe na rast siromaštva kroz rast cijena hrane, nezaposlenosti i nepovoljne kredite, ali i dugoročno utječe na siromaštvo budućih generacija (Davies i McGregor, 2009.). Financijske krize su općenito povezane sa slabijim utjecajem socijalnih transfera na redukciju stopa ili jaza siromaštva jer učinci krize na siromaštvo ovise o visini socijalnih izdataka. Zemlje u razvoju s višim stopama izdvajanja za obrazovanje i zdravlje bile su otpornije na učinke financijske krize (Assimaidou, Kiendrebeogo i Tall, 2013.).

Zemlje EU-a imaju razvijene obuhvatnije sustave socijalne sigurnosti. U razvijenim zemljama više od polovine redistributivnih utjecaja transfera na siromaštvo dolazi od mirovina. S druge strane, u svega desetak EU zemalja smanjena je stopa redukcije siromaštva zbog transfera socijalne zaštite, ali ta smanjenja nisu veća u pravilu od 3 postotna boda.

Neke neoliberalne vlade nastoje iskoristiti krizu kako bi progurale liberalne modele štednje kao jedini izlaz iz krize unatoč skepticizmu ili protivljenju javnosti. Međutim, kako ističu Euzeby (2010.) ili Bonnet, Ehmke i Hagemeyer (2010.), krize su prigoda da se konačno raščisti s raširenim vjerovanjem da su socijalni troškovi ekonomski teret. Naprotiv, socijalna zaštita nije uzrok ove, a ni prethodnih kriza

(Blyth, 2013.a, 2013.b).⁵ Nema negativnog utjecaja povećanja socijalnih troškova na ekonomski rast ni u krizi ni nakon krize, ali troškovi socijalne zaštite igraju važnu ulogu u krizi kao socijalni amortizer i stabilizator kućanskog dohotka. Ne samo građani zemalja EU-a, već i SAD-a pružaju i u krizi široku podršku očuvanju programa socijalne sigurnosti. U ispitivanju javnog mnijenja provedenog 2009. godine, tri četvrtine Amerikanaca izjavilo je da treba sačuvati postojeći sustav socijalne sigurnosti čak iako to znači da će zaposleni plaćati više poreze (Reno i Lavery, 2009.). Oko polovice korisnika programa socijalne zaštite u SAD-u tvrdi da ne bi mogli kupiti hranu, odjeću ili platiti stambene troškove bez socijalnih naknada.

Za učinkovitu socijalnu politiku u kriznim vremenima važni su programi socijalne zaštite koji su razvijeni prije krize, kako bi se u krizi po potrebi proširio njihov obuhvat ili visina naknada, ali su važni i za suočavanje s budućim krizama. Uvođenje novih programa (posebice uz provjeru resursa) zahtijeva određeno vrijeme, dobru usmjerenost i dostupnost financijskih sredstava.

ZAKLJUČAK

Dostupni usporedni podaci potvrđuju da su gotovo sve zemlje EU-a povećale troškove socijalne zaštite od početka krize te da se većina zemalja u krizi oslanja na redistributivne učinke tzv. automatskih stabilizatora (programi zaštite od nezaposlenosti i programi socijalne pomoći), ali i onih socijalnih programa koji se obično ne smatraju automatskim stabilizatorima

(izdaci za starost, zdravstvenu zaštitu i sl.). Treba kazati da spomenuti rast troškova socijalne zaštite nije isključivo uzrokovan krizom, već i nizom drugih čimbenika (demografskih, političkih, ekonomskih, demokratskih...). Obrasci kretanja izdataka socijalne zaštite u krizi i postkriznom razdoblju te učinkovitost socijalne zaštite u ublažavanju negativnih učinaka krize povezani su s obilježjima pojedinih modela (režima) socijalne zaštite. Ekonomski razvijene zemlje, s većim socijalnim sektorom uspješnije se nose s krizom.

Zbog dominacije neoliberalizma od 1980-ih godina i stajališta da su socijalni troškovi teret i kao takvi štetni za ekonomski rast, u suvremenim društvima socijalna dobrobit građana dobiva vrlo često drugorazredno mjesto u odnosu na ekonomsku politiku. Socijalne države često istovremeno moraju rezati izdatke i zadovoljavati povećane potrebe za socijalnim naknadama i potporama. U takvim okolnostima vlasti se fokusiraju na ekonomska pitanja i tržište rada, a pitanje socijalne kohezije, identiteta i dobrobiti ostaje u drugom planu (Komp i sur., 2013.).

Klasici socijalne politike, Marshall i Titmuss, utjecali su na odvajanje socijalne dobrobiti od ekonomije, smatrajući da socijalna politika treba biti vođena altruizmom i socijalnim pravima, a ne ekonomskim kriterijima. Međutim, današnje socijalne, ekonomske, demografske i druge prilike bitno su drugačije nego u njihovo vrijeme. Rješenje je u promicanju koncepta koji u socijalnim izdacima vidi socijalne investicije koje mogu revitalizirati ulogu socijalne politike u ekonomskom razvoju (Kvist, 2013.; Midgley, 2014.). Međutim, daleko smo još od

⁵ Blyth (2013.a) jasno pokazuje da su bankarske i financijske institucije izazvale sadašnju krizu, a ne politike vlada u pojedinim zemljama. Ako i postoji određena krivnja vlade ili vlasti, onda je ona u tome što su potrošile previše vremena da shvate uzroke i domete krize. Spomenuti autor tvrdi da je politika štednje (engl. *austerity*) opasna iz tri razloga: ne funkcionira u praksi, nameće preveliki teret siromašnim kućanstvima i ignorira činjenicu da sve zemlje ne mogu istovremeno provoditi politiku štednje (usp. Holland i Portes, 2012.; Maurer, 2012.).

ostvarenja ovoga cilja jer današnji socijalni programi u nekim zemljama ne funkcioniraju ni kao automatski stabilizatori niti promiču šire ekonomske ciljeve. Zemlje koje imaju najveću potrebu za socijalnim investicijama često imaju i najmanje mogućnosti za takav razvoj (Kvist, 2013.).

Ekonomске, financijske i socijalne krize mogu potaći promjene u socijalnoj zaštiti. Nedavne su krize potaknule širenje obuhvata programa osiguranja i uvođenje novih programa u nekim zemljama u razvoju (npr. u Argentini, Meksiku, Južnoj Koreji). Međutim, iskustva mnogih zemalja potvrđuju da je teško u krizi uvesti programe i mjere kojima će se dovoljno brzo reagirati na krizu kako bi se ublažio njezin utjecaj. To znači da je takve programe socijalne sigurnosti potrebno izgraditi prije krize. U tom smislu, Međunarodna organizacija rada zagovara ideju socijalne sigurnosne mreže za sve, koja bi uključivala četiri komponente: 1) univerzalni pristup ključnim zdravstvenim uslugama za sve građane, 2) dohodovnu sigurnost za svu djecu kroz dječje i obiteljske naknade, 3) ciljanu dohodovnu potporu za siromašne osobe radno aktivne dobi u kombinaciji sa jamstvima za zapošljavanje (javni radovi i druge mjere aktivne politike tržišta rada) te 4) dohodovnu sigurnost za starije ljude, osobe s invaliditetom i obitelji bez hranitelja (Bonnet, Ehmke i Hagemeyer, 2010.).

Naposljetku, kao što naglašavaju Komp i sur. (2013.), ekonomska kriza ne pogađa samo dohodak građana, ona mijenja njihove poglede na svijet, stavove i interakcije s drugim ljudima, utječe na njihove identitete. Pojedinci se suočavaju s materijalnim i financijskim izazovima, ali i izazovima percepcije sebe i svijeta. Na strukturnoj razini, kriza produbljuje ekonomske nejednakosti jer nisu svi na isti način pogođeni krizom i različito reagiraju na nju (ranjive skupine imat će više teškoća nego skupine

sa stabilnom situacijom). U krizi rastu i nejednakosti između generacija jer su mlađi često teže i dugoročnije pogođeni od starijih (Kvist, 2013.): češće su nezaposleni, izvan sustava obrazovanja ili cjeloživotnog učenja. Osim toga, učinci krize mogu ostati u sjećanju i navikama ljudi i nakon razdoblja ekonomskog oporavka. Stoga je upravljanje krizama postalo ključno pitanje. Loše upravljanje krizama samo povećava siromaštvo, nezaposlenost i smanjuje ekonomski rast te je važno definirati ulogu socijalne države u okviru strategija upravljanja krizom.

Ovaj rad nudi pregled trendova i kretanja izdataka socijalne zaštite u krizi u zemljama EU-a, a manje je pozornosti posvećeno analizi učinkovitosti pojedinih skupina mjera socijalne politike u krizi u različitim zemljama, što je ograničenje ovoga rada i poticaj budućim istraživačima da više pažnje posvete ovoj temi.

LITERATURA

- Adema, W., Fron, P., & Ladaique, M. (2014). How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?. *International Social Security Review*, 67(1), 1-25. doi: 10.1111/issr.12028
- Aidukaite, J. (2009). Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications. *Communist and Post-Communist Studies*, 42(1), 23-39. doi: 10.1016/j.postcomstud.2009.02.004
- Aidukaite, J. (2011). Welfare reforms and socioeconomic trends in the 10 new EU member states of Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 44(3), 211-219. doi: 10.1016/j.postcomstud.2011.07.005
- Arjona, R., Ladaique, M., & Pearson, M. (2002). Social protection and growth. *OECD Economic Studies*, No. 35. Available at <http://www.oecd.org/eo/growth/22023319.pdf>
- Assimaidou, K., Kiendrebeogo, Y., & Tall, A. (2013). Social protection for poverty reduction in times of crisis. Clermont Ferrand: CERDI.

- Available at <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00843010v2>
- Babić, Z. (2010). Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj - usporedba sa zemljama Europske unije. *Revija za socijalnu politiku*, 17(3), 427-431. doi: 10.3935/rsp.v17i3.971
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. Available at http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf
- Blyth, M. (2013a). *Austerity. The history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Blyth, M. (2013b). The austerity delusion. *Foreign Affairs*, 92(3), 41-56.
- Bonnet, F., Ehmke, E., & Hagemeyer, K. (2010). Social security in times of crisis. *International Social Security Review*, 63(2), 47-70. doi: 10.1111/j.1468-246X.2010.01361.x
- Bouget, D. (2003). Convergence in the social welfare systems in Europe: From goal to reality. *Social Policy & Administration*, 37(6), 674-93. doi: 10.1111/1467-9515.00365
- Burlacu, I. (2007). Welfare state regimes in transition countries: Romania and Moldova compared. *CEU Political Science Journal*, 2(3), 302-318. Available at <http://www.ceeol.com/search/article-detail?id=259453>
- Castles, F. G. (2001). On the political economy of recent public sector development. *Journal of European Social Policy*, 11(3), 195-211. doi: 10.1177/095892870101100301
- Castles, F. G. (2006). The growth of the post-war public expenditure state: Longterm trajectories and recent trends. *TranState Working Paper*, No. 35. Available at <http://econstor.eu/bitstream/10419/24948/1/514503033.PDF>
- Cerami, A., & Stubbs, P. (2011). Post-communist welfare capitalisms: Bringing institutions and political agency back in. Zagreb: Ekonomski institut. *EIZ Working Papers*, No. EIZ-WP-1103. Available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1977289
- Darby, J., & Melitz, J. (2008). Social spending and automatic stabilizers in the OECD. *Economic Policy*, 23(56), 715-756. doi: 10.1111/j.1468-0327.2008.00210.x
- Davies, M., & McGregor, J. A. (2009). Social protection: Responding to a global crisis. *IDS Bulletin*, 40(5), 68-77. doi: 10.1111/j.1759-5436.2009.00075.x
- Del Granado, J. A., Gupta, S., & Hajdenberg, A. (2010). Is social spending procyclical. *IMF Working Paper*, WP/10/234. Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10234.pdf>
- Dobelniece, S., & Lace, T. (2012). Global economic crisis in Latvia: Social policy and individuals' responses. *Filosofija, Sociologija*, 23(2), 111-118.
- Dolls, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2010). Social protection as an automatic stabilizer. *IZA Policy Paper*, No. 18. Available at <http://ftp.iza.org/pp18.pdf>
- Dukelow, F., & Considine, M. (2014). Outlier or model of austerity in Europe? The case of Irish social protection reform. *Social Policy & Administration*, 48(4), 413-429. doi: 10.1111/spol.12068
- Eichhorst, W., Marterbauer, M., Dolls, M., Tockner, L., Marx, P., Basso, G., Peichl, A., Gerard, M., Ederer, S., Vanhoren, I., Leoni, T., & Nielsen, C. (2010). The role of social protection as an economic stabiliser: Lessons from the current crisis. *IZA Research Report*, No. 31. Available at http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_31.pdf
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eurostat. (2012). *ESSPROS Manual and user guidelines*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922833/KS-RA-12-014-EN.PDF/6da3b2bf-85ba-4665-b318-a41d6a2df37f>
- Euzeby, A. (2010). Economic crisis and social protection in the European Union: Moving beyond immediate responses. *International Social Security Review*, 63(2), 71-86. doi: 10.1111/j.1468-246X.2010.01362.x
- Farnsworth, K., & Irving, Z. (2012). Varieties of crisis, varieties of austerity: Social policy in challenging times. *Journal of Poverty and Social Justice*, 20(2), 133-147. doi: 10.1332/175982712x652041

- Fenger, H. (2007). Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 3(2), 1-30. hdl: 1765/34876
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102
- Furceri, D. (2009). Stabilization effects of social spending: Empirical evidence from a panel of OECD countries overcoming the financial crisis in the United States. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 675. doi: 10.1787/226428280228
- Gros, D., & Maurer, R. (2012). Can austerity be self-defeating?. *Intereconomics*, 47(3), 175-184. doi: 10.1007/s10272-012-0418-7
- Holland, D., & Portes, J. (2012). Self-defeating austerity?. *National Institute Economic Review*, 222(1), F4-F10. doi: 10.1177/002795011222200109
- Komp, K., Starke, P., van Hooren, F., Schneckenburger, E., Simonsen, H., Heuer, S., & Rahn, E. (2013). In the wake of the economic crisis: Social change and welfare state reforms. *Working paper*, 3/2013. Umeå: Department of Sociology. Available at http://www.soc.umu.se/digitalAssets/132/132147_3_2013_komp_mfl-1.pdf
- Kvist, J. (2013). The post-crisis European social model: Developing or dismantling social investments?. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1), 91-107. doi: 10.1080/21699763.2013.809666
- Lučev, J., & Babić, Z. (2013). Tipovi kapitalizma, ekspanzija neoliberalizma i socijalni učinci u baltičkim zemljama, Sloveniji i Hrvatskoj: komparativni pristup. *Revija za socijalnu politiku*, 20(1), 1-20. doi: 10.3935/rsp.v20i1.1102
- Matsaganis, M. (2012). Social policy in hard times: The case of Greece. *Critical Social Policy*, 32(3), 406-21. doi: 10.1177/0261018312444417
- Midgley, J. (2014). Austerity versus stimulus: Theoretical perspectives and policy implications. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 41(2), 11-31. Available at https://www.wmich.edu/hhs/newsletters_journals/jssw_institutional/individual_subscribers/41.2.Midgley.pdf
- Neesham, C., & Tache, I. (2010). Is there an East-European social model?. *International Journal of Social Economics*, 37(5), 344-360. doi: 10.1108/03068291011038936
- Ortiz, I., & Cummins, M. (2013). Austerity measures in developing countries: Public expenditure trends and the risks to children and women. *Feminist Economics*, 19(3), 55-81. doi: 10.1080/13545701.2013.791027
- Prasad, N., & Gerecke, M. (2010). Social security spending in times of crisis. *Global Social Policy*, 10(2), 1-30. doi: 10.1177/1468018110366627
- Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., & Zrinščak, S. (2005). *Socijalna politika*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Reno, V. P., & Lavery, J. (2009). *Economic crisis fuels support for social security*. Washington, DC: National Academy of Social Insurance. Available at https://www.nasi.org/sites/default/files/research/Economic_Crisis_Fuels_Support_for_Social_Security.pdf
- Richardson, D. (2010). Child and family policies in a time of economic crisis. *Children & Society*, 24(6), 495-508. doi: 10.1111/j.1099-0860.2010.00334.x
- Sapir, A. (2005). *Globalization and the reform of European social models*. Bruegel Policy Contribution. Available at <http://bruegel.org/2005/09/globalisation-and-the-reform-of-european-social-models/>
- Shapiro, C., & Stiglitz, J. (1984). Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *American Economic Review*, 74(3), 433-444. Available at <http://www.jstor.org/stable/1804018>
- Starke, P., Kaasch, A., & van Hooren, F. (2011). Explaining the variety of social policy responses to economic crisis: How parties and welfare state structures interact. *TranState Working Papers* No. 154. Available at <http://econstor.eu/bitstream/10419/50561/1/670086355.pdf>
- Stiglitz, J. (2009). The global crisis, social protections and jobs. *International Labour Review*, 148(1-2), 1-13. doi: 10.1111/j.1564-913X.2009.00046.x

- Taylor-Gooby, P., & Stoker, G. (2011). The Coalition programme: A new vision for Britain or politics as usual?. *The Political Quarterly*, 82(1), 4-15. doi: 10.1111/j.1467-923X.2011.02169.x
- Tache, I., & Dumitrache, V. (2012). New welfare regimes in Eastern Europe: The cases of Romania and Bulgaria. *Review of Economic & Business Studies*, 5(2), 59-84. Available at <http://www.rebs.ro/issues/pdfs/10.pdf>
- Tapia Granados, J. A., & Rodriguez, J. M. (2015). Health, economic crisis, and austerity: A comparison of Greece, Finland and Iceland. *Health Policy*, 119(7), 941-953. doi: 10.1016/j.healthpol.2015.04.009
- Toots, A., & Bachmann, J. (2010). Contemporary welfare regimes in Baltic states: Adapting post-communist conditions to post-modern challenges. *Studies of Transition States and Societies*, 2(2), 31-44. Available at <http://www.tlu.ee/stss/wp-content/uploads/2010/11/TootsBachmann.pdf>
- Van Hooren, F., Kaasch, A., & Starke, P. (2014). The shock routine: Economic crisis and the nature of social policy responses. *Journal of European Public Policy*, 21(4), 605-623. doi: 10.1080/13501763.2014.887757
- Zavadski, S. (1975). *Država blagostanja*. Beograd: Radnička štampa.

Summary

THE ROLE OF SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL EXPENDITURE DEVELOPMENTS IN THE ECONOMIC CRISIS

Zoran Šućur

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

The paper examines the role of social protection and social expenditure in the financial and economic crises. Accordingly, the objective of the paper was to analyse the trends in social expenditure developments in EU countries since the beginning of the last economic crisis (2008), examine changes in the composition of social protection spending during and following the crisis, and analyse the effectiveness of social protection schemes during and following the crisis in terms of poverty rate reduction. The paper confirmed that social protection expenditure has increased in almost all EU countries since the beginning of the crisis and that in the crisis most countries rely on redistributive effects of the so-called automatic stabilizers. Social expenditure developments during and following the crisis and the effectiveness of social protection in alleviating consequences of the crisis are related to the features of social protection models (regimes). Countries with larger social sectors are coping with the crisis more successfully. Economic, financial and social crises may induce changes in the social protection system. The crisis is an opportunity for countries with low social expenditure to widen the coverage of social schemes, set up new schemes or increase the level of benefits. As inappropriate crises management models fuel poverty and unemployment, and decrease economic growth, it is important to define the role of social protection/welfare state in a crisis management strategy. Among other things, a solution is to strengthen an approach where social expenditure is seen as social investments which may revitalize the role of social protection in the economic development.

Key words: social protection, social expenditure, economic crisis, welfare state regime, EU, automatic stabilizers.