



KONCEPTUALNI OKVIR KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE I KOMPARATIVNA ANALIZA MOGUĆNOSTI ZA NJEZIN RAZVOJ U HRVATSKOJ

Gojko BEŽOVAN
Pravni fakultet, Zagreb

UDK: 364(497.5:438:439)
Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 24. 9. 1997.

U ovom radu iznose se rezultati komparativnog empirijskog istraživanja o razvoju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, Poljskoj i Mađarskoj. Padom komunizma sustavi socijalne politike postupno se mijenjaju. Uz sveopću dominaciju države i državnih agencija u pružanju socijalnih usluga, polako se javljaju i razvijaju neprofitne organizacije i privatne-komercijalne organizacije. U radu se raspravlja o konceptualnim i metodološkim problemima razvoja kombinirane socijalne politike te se iznose rezultati novijih istraživanja. Za razvoj socijalne politike važan je politički okvir rasprava o socijalnim problemima. O razvoju programa kombinirane socijalne politike zaključujemo na osnovi analize sustava socijalne sigurnosti: sustava socijalne skrbi, mirovinskog osiguranja, osiguranja u slučaju nezaposlenosti, zdravstvenog osiguranja, obiteljskih potpora i dječjeg doplatka. Nadalje, analizira se politika zapošljavanja, osobne socijalne usluge, zdravstvena zaštita, stambena politika i politika izobrazbe. U ovim se zemljama reduciraju socijalna prava građana i razvija se liberalni socijalni režim. Zaključno se razmatraju prednosti i nedostaci Hrvatske u odnosu na Poljsku i Mađarsku u razvoju kombinirane socijalne politike. Posebno se iznose i stavovi o povoljnostima i ograničenjima u razvoju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj.

UVOD

399

Ovaj je rad dio šireg komparativnog istraživačkog projekta o konceptualizaciji i modernizaciji programa socijalne politike u zemljama u tranziciji.¹ Istraživanjem je obuhvaćeno razdo-

blje od 1989. do 1995. To je bilo empirijsko istraživanje koje je htjelo komparativno prikazati razvoj programa kombinirane socijalne politike (*welfare mix*) u spomenutim tranzicijskim zemljama. U prvom dijelu članka postavljamo i analiziramo problem. U drugom dijelu raspravljamo o konceptualnim i metodološkim pitanjima koja su važan dio ovog rada.² U trećem dijelu iznose se glavni rezultati istraživanja o razvoju i perspektivama kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj po pojedinim područjima. Komparativno se daju podaci za Poljsku i Mađarsku.³ Svjesni smo ograničenja ovakve komparativne analize u odnosu na Hrvatsku i ona se, prije svega, odnosi na rat i njegove posljedice te na ustanovljenje Hrvatske kao međunarodno priznate države.

PROBLEM

Propašću komunizma krajem osamdesetih najavljene su važne promjene nasljedstva "socijalističke socijalne države". Najavljivane promjene uglavnom su težile k reduciranju socijalnih programa i obvezivanju države da osigura najnužniju pomoć ugroženima (Barr, 1994.). Ružica (1995.) drži da je mjera postignuća i slogan političkih partija postao stav "Besplatni sustav skrbi prestaje biti pravo svih građana". Činilo se da će koncept supsidijarnosti, utemeljen u katoličkoj tradiciji dijela ovih zemalja, postati ključno regulativno načelo programa socijalne politike.

Važan termin u raspravama o socijalnoj politici u ovim zemljama postao je pluralizam socijalnih politika (*welfare pluralism*) i on podrazumijeva postojanje javnog-državnog, neprofitnog i privatnog sektora. Univerzalni javni programi se mijenjaju, uvode se dodatni i paralelni komercijalni programi (zdravstvo, mirovine). Privatiziraju se socijalne usluge (zdravstvo, skrb za starije, školstvo). Privatizira se i komercijalizira stambeni sektor. Uvode se ekonomske cijene za sve usluge koje mogu biti dijelom pokrivena iz javnih fondova i participacija korisnika (Ružica, 1993.; 1991., Offe, 1993.). Za Svetlika (1991.) u ovim je raspravama odlučujuće vrijednosno određeno da ti sektori nisu međusobno isključivi, već se međusobno podupiru. Glavno pitanje za socijalnu politiku u tom smislu je ne izbor između jednog ili drugog sektora, već kako njih kombinirati na najučinkovitiji način u ekonomskim i socijalnim terminima, a da se iskoriste svi raspoloživi potencijali.

Promjene programa socijalne politike događaju se u okviru širih socijalnih transformacija. To je najveća mirnodopska socijalna katastrofa u ovom stoljeću (Ners i Buxel, 1995.) mjerena brojem nezaposlenih, nezbrinutih, propadanjem poduzeća i slično. Ovaj proces je usporen, kontradiktoran i bolan. Socijalna i gospodarska nestabilnost bit će dugoročno obilježje većine zemalja u tranziciji. Rekonstrukcija političkog, ekonomskog i socijalnog sustava širi je kontekst u koji treba

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

smjestiti nastanak i mogućnosti razvoja kombinirane socijalne politike (Standing, 1996.).

Ozbiljan konceptijski problem postao je razumijevanje pojma privatizacija. Prema mišljenju Ružice (1995.), zbog komunističkog naslijeđa ideja privatizacije redovito znači privatno vlasništvo i instrumentalizaciju u komercijalne svrhe. Moderni koncept privatizacije u socijalnoj politici znači redukciju uloge države i prenošenje nekih funkcija na privatne institucije. Privatne institucije mogu biti komercijalne-profittne i nekomercijalne-neproftne.

Nasuprot radikalnim zahtjevima za promjenom, Ružica (1995.) drži da je u prvoj polovici devedesetih godina u ovim zemljama riječ o "tiraniji status quo". Prema njegovu mišljenju, to bi trebalo značiti da je većina organiziranih skupina bila u stanju oduprijeti se radikalnoj redukciji "socijalističkog naslijeđa socijalne politike", prije svega univerzalnog programa socijalne sigurnosti, besplatnih zdravstvenih i izobrazbenih usluga itd.

Prema tome, u istraživanju se pošlo od teze da postoje ograničene promjene i trendovi na tragu uspostave kombinirane socijalne politike, ili barem njihovi zamci koji se mogu transformirati u stabilne, dugotrajnije i upotrebljive socijalne institucije.

Tu je ponajprije riječ o definitivnom prekidu s uniformnošću socijalnih programa i njihovih mreža koji su bili monopol države. Počinju se prepoznavati potencijali poduzetništva, neprofitnog sektora i autonomije lokalnih vlasti.

U tranzicijskim je zemljama ideja izgradnje kombinirane socijalne politike (*welfare mix*) nastala kao odgovor na redukciju državnih socijalnih programa i sve diferenciraniju socijalnu potražnju. Tu se još ne može govoriti o pružanju usluga, nego više o popunjavanju praznine.

Može se reći da raniji univerzalni program socijalne sigurnosti preživljava transformirajući se u sustave socijalnog osiguranja koji nastoje imati financijsko pokriće. Taj koncept u osnovi je blizak njemačkom korporativističkom modelu.

Siromaštvo i osiromašenje sve većeg broja stanovnika prisilili su ove države na stvaranje socijalno-zaštitne mreže (*social safety net*). Prema mišljenju Standinga (1996.), tome je nespono pridonijela politika šok-terapije u gospodarstvu. Izgradnja mreže socijalne sigurnosti u zemljama u tranziciji, prema njegovim istraživanjima, prioritarno je područje socijalne politike.

KONCEPTUALNA PITANJA RAZVOJA KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

401

Ružica (1995.) upozorava da se s promjenom političkog sustava u ovim zemljama suočavamo s brojnim konceptualnim i metodološkim pitanjima te kontroverzama kad je u pitanju

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

razvoj novih programa socijalne politike. Konceptualna i metodološka pitanja koja slijede vrijednosni su okvir ovog istraživanja:

– Sustav socijalne politike trebao bi biti raznovrstan, pluralističan, decentraliziran, lokalno zasnovan, dostupan korisnicima i orijentiran na pružanje usluga, a ne uniforman, centraliziran, zasnovan samo na transferima novca, administrativno hijerarhiziran i nepoticajan za korisnike. Njegova glavna karakteristika mora biti međusobno potpomaganje, a ne ekskluzivnost. On bi trebao zadržati kontinuitet s prijašnjim sustavom težeći transformaciji, a ne zamjeni.

– Mreža ustanova, udruga, zaklada i drugih inicijativa trebala bi se prihvatiti kao važan dio socijalnih programa koji su nastali kao odgovornost građana za podmirivanjem socijalne potražnje i važnim medijatorom učenja o demokratskim procesima u ovom području. Njihov potencijalni prinos izgradnji socijalne infrastrukture je nenadoknadiv.

– Nove mreže sustava socijalne politike trebaju osigurati sustav socijalne pomoći (ustanove, profesionalno osoblje), financijski transparentno mirovinsko i invalidsko osiguranje, efikasno zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, osiguranje u slučaju nezaposlenosti (uključujući fondove, posebne programe i potpore), usluge za zapošljavanje, otvaranje novih radnih mjesta, osposobljavanje, savjetovanje i slično.

– Država ne može više biti tutor, kontrolor i jedini pružatelj usluga. Nova uloga države treba se svoditi na stvaranje modernog sustava pružanja usluga, koordinatora, priređivača pravila i standarda, financijera podupiruće socijalne infrastrukture, inicijatora inovacija i organizatora participacije.

– Sustav socijalne politike trebao bi biti otvoren i elastičan, ali njegova totalna fluidnost i neusklađenost pravila mogu proizvesti oštre socijalne razlike.

– Razina potpora može biti minimalna prema liberalnom konceptu socijalne politike. Naše opredjeljenje je da prihvaćamo realnost u kojoj su nejednakosti dio organskog poretka. Integracija u zajednicu obavlja se preko ideje građanskog statusa, a eliminacija siromaštva u tom smislu je osnovno načelo. Pravo na socijalne usluge treba računati na razini prosječnog dohotka, a njihov standard trebao bi biti na razini usluga prikladnih za srednje slojeve.

– Decentralizacija, teritorijalna i funkcionalna, ključno je načelo kako bi se ostvarila participacija, reprezentacija, odgovornost, poduzetništvo, poticajnost i mehanizmi samokontrole u sustavu socijalne politike. S druge strane to može biti opasnost za parohijalizam, samodostatnost, izolaciju, autodestrukciju te, iznad svega, drastične regionalne i socijalne nejednakosti u pristupu osnovnim uslugama.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

– Privatizacija programa socijalne politike treba ponajprije značiti racionalizaciju upotrebe resursa, povećanje ponude usluga, stavljajući korisnike u poziciju potrošača, a ne klijenata. Postoji strah da bi privatizacija mogla voditi prema stvaranju dva sustava socijalne politike. Mogli bi nastati dodatni, paralelni i posebni programi za srednje slojeve s relativno visokom kvalitetom usluga i, s druge strane, javni-državni sektor s nekvalitetnim uslugama za siromašne.

– Javni natječaji za pojedine programe i financijske potpore mogu biti obećavajuće inovacije za isporučitelje socijalnih usluga. To će promovirati profesionalizam i istraživanja. To bi trebalo promijeniti politički status socijalne politike. Koncepti i programi socijalne politike trebali bi biti pažljivo pripremani, odgovorno primjenjivani i evaluirani. Rastuća autonomija gospodarstva i gospodarskih subjekata brzo će staviti na dnevni red temu učinkovitosti programa socijalne politike koji su njihov teret.

Prema tim konceptualnim pitanjima koja imaju jasna vrijednosna uporišta, dosadašnja istraživanja identificirala su četiri važna pitanja:

Prvo, istraživanja pokazuju da je politički lakše i prihvatljivije u ovim zemljama, zagovarajući zakone tržišne utakmice, rezati subvencije gospodarstvu i gospodarskim programima nego rezati socijalne programe (Pestoff, 1995.). U tom smislu on prepoznaje nasljedstvo "socijalističke socijalne države" s kojim se mora računati. Prema njegovoj analizi, postoje tri mogućnosti strategije rearanžiranja programa socijalne politike u zemljama istočne Europe poslije 1989. godine:

1. postupna promjena – male promjene programa socijalne sigurnosti; npr., programa za starije osobe i programa pomoći obiteljima;

2. radikalna promjena – npr. uvođenje programa za nezaposlene;

3. radikalno pogoršanje – ponajprije zdravstvenih i stambenih programa koji se demontiraju, a nema novih programa.

Drugo, Urlike Gotting misli da pitanja socijalne politike imaju drugorazrednu važnost, ako ih usporedimo s problemima uvođenja tržišnog gospodarstva i demokratizacije. Transformacija socijalne politike je postupnija, to je otegnut proces, puno manje prodoran od transformacije planskog tržišta ili od zamjene totalitarne politike liberalnom demokracijom. S druge strane, programi socijalne politike dolaze u sve uži fokus političkih rasprava i njihova učinkovitost postaje važniji generator promjena stranaka na vlasti.

Treće, vrlo važan utjecaj na transformaciju socijalnih politika u zemljama u tranziciji imaju međunarodne financijske institucije: Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Europska unija, Europska banka za obnovu i razvoj, Međunarodna organizacija rada (Deacon, 1995.). Oni imaju utjecaj preko svojih eksperata i pomoći koju pružaju, ili preko uvjetovanosti kredita i pomoći promjenama u programima socijalne politike. U tom smislu, izgradnja socijalnih država u ovim zemljama ovisi o izgradnji i tekućim problemima socijalnih država na Zapadu (Standing, 1996.). U tom kontekstu važno je upozoriti na istraživanja Townsenda i Donkora (1996.) o potrebi uspostavljanja međunarodne socijalne države.

Četvrto, Clause Offe (1993.) zagovara stajalište o postojanju političkih pretpostavka za transformaciju socijalne politike. Ključno pitanje za Offa tu je postojanje i uloga institucionalnih čimbenika: sindikata, profesionalnih interesnih skupina, lokalnih vlasti, neprofitnih organizacija. Ne samo da oni trebaju utjecati na socijalno zakonodavstvo i politiku već trebaju biti spremni preuzeti neke odgovornosti i olakšati poziciju vlade. Takva uloga pretpostavlja minimume stručnosti i profesionalnosti tih aktera.

RAZVOJ I PERSPEKTIVE KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE U HRVATSKOJ

U ovom dijelu izložit ćemo nalaz našeg istraživanja i usporediti ga s rezultatima istraživanja u Mađarskoj i Poljskoj. Uspoređivanje ovih podataka dvojbeno je s obzirom na više činjenica, a glavna je da je zbog osamostaljenja zemlje i rata Hrvatska bila suočena sa sasvim drugim problemima i prioritetima. Priroda socijalnih, političkih i gospodarskih problema u tom smislu je različita.

Odlučujući okvir razvoja socijalne politike u zemljama u razvoju su gospodarska kretanja.

Smanjenje industrijske proizvodnje najbolji je pokazatelj ekonomskog razvoja i socijalnih reperkusija u tom smislu. Industrijska je proizvodnja 1995. iznosila 53.6 posto industrijske proizvodnje iz 1990. (Ministarstvo financija i Ekonomski institut, 1996.). Opadanje industrijske proizvodnje povezano je s padom zaposlenosti. Uz rat, tome je pridonijela privatizacija i restrukturiranje gospodarstva. Broj zaposlenih u gospodarstvu opada, a broj zaposlenih u javnom sektoru je stabilan.⁴ Javna potrošnja koja prelazi više od 50 posto BDP postaje ozbiljan problem.

Prema istom izvoru izvoz je 1995. iznosio 108,7 posto u odnosu na 1994. godinu. Uvoz je za isto razdoblje bio 143,6 posto. Tako je 1995. registriran trgovački deficit od 2,9 milijarde USD, koji je tri puta veći nego 1994., a četiri puta veći nego 1993. godine.

U doba rata, 1991., 1992. i 1993. godine Hrvatska je iskusila visoku inflaciju i pad životnog standarda najširih slojeva stranovništva. Od kraja 1993. Vlada je uvela politiku gospo-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

darske stabilizacije koja se, usprkos različitim kritikama, održala do danas.

Proces privatizacije nije polučio očekivane rezultate, a zbog rata nije došlo do potrebnih inozemnih ulaganja.

Pad životnog standarda u Poljskoj 1990. godine bio je 25 posto. Broj nezaposlenih raste i 1994. bilo ih je gotovo tri milijuna (Synak, 1996.).

U Mađarskoj je od 1990. do 1995. gotovo 1,5 milijuna zaposlenih napustio tržište rada. Pad životnog standarda za većinu je stanovništva bio dramatičan (Széman, 1996.).

U sve tri zemlje nazočan je velik pad proizvodnje i porast nezaposlenosti te, s tim povezan, pad životnog standarda građana.

POLITIČKE RASPRAVE I USMJERENOST PROMJENA U SOCIJALNOJ POLITICI

Problemi prognanika, izbjeglica i žrtava rata stavili su u drugi plan "normalne" socijalne probleme.⁵ Puljiz (1996.) drži da je posebno Domovinski rat, zbog potrebe objedinjavanja nacionalnih napora, ojačao ulogu države u socijalnoj politici. Političke rasprave uglavnom su bile usmjerene prema oslobađanju okupiranih područja i međunarodnom položaju zemlje.

S jenjavanjem rata, socijalni su problemi redovito dolazili u prvi plan političkih rasprava. Dominacija spomenutih problema očito je pridonijela činjenici da političke partije u svojim programima nisu imale dosta profilirane socijalne programe.

Teška socijalna situacija na početku rata primorala je Vladu da donese 1993. Socijalni program koji je bio hitan i interventan. Taj program nije potaknuo veće rasprave u javnosti.⁶

Pod pritiskom socijalne situacije, 1994. godine, u kojoj vladajuća i opozicijske stranke nisu bile zadovoljne sa socijalnom politikom, Vlada je pripremila Izvješće o socijalnoj politici. Rasprava u Saboru pokazala je nezadovoljstvo zastupnika sa stavovima Vlade o pojedinim važnim područjima. Analizom spomenute rasprave i stavova zastupnika o socijalnim problemima dolazimo do zaključka da među njima prevladava socijal-demokratski pristup. Oni u svojim istupima pokazuju nepoznavanje sustava koji postoji (socijalna prava na osnovi prinosa) koji ima obilježja konzervativno-korporativističkog režima. Jedan od važnih zaključaka ove rasprave bio je da Vlada svake godine treba podnijeti Saboru izvješće o socijalnoj politici. Iako je za takvim izvješćima i raspravama bilo potrebe, Vlada je tek krajem 1996. Saboru podnijela nešto slično, kao "Program podmirivanja socijalnih potreba od 1997. do 1999. godine."

Ova izvješća, a osobito drugo, nisu izazvala nikakve ozbiljne rasprave u javnosti. Pripljemljena su u "kabinetskom" stilu i bez utjecaja zainteresirane znanstvene i stručne javnos-

ti. U njima se ne dovodi u pitanje centralizacija sustava socijalne politike i, što je važno, pogrešno se interpretira načelo supsidijarnosti.

Važno je spomenuti da se nasuprot centralizaciji programa socijalne politike javljaju inicijative jedinica lokalne uprave i samouprave kako bi se poboljšao položaj najugroženijih skupina. Ti su programi često su politički inspirirani i obojeni.⁷

Puljiz (1996.) drži da u priređivanju socijalnih programa treba prevladati postsocijalistički "adhokizam". "To upućuje na solidniju pripremu i utemeljenje socijalno-političkih mjera i zakona te pažljiviju analizu i ocjenu njegovih posljedica. Za procjenu uspješnosti pojedinih koraka socijalne politike treba koristiti metode evaluacije uobičajene u zapadnim zemljama, koje se u nas još ne primjenjuju. U tu svrhu trebaju nam novi dobro obrazovani kadrovi koji će moći taj i druge složene zadatke uspješno obavljati" (282).

Rezultati izbora 1995. i 1997. godine, osobito u gradovima, tumače se važnošću socijalnih problema i za očekivati je da će socijalni problemi sve više dolaziti u prvi plan. Od druge polovice 1996. različiti akteri organiziraju rasprave o siromaštvu, socijalnoj državi, reformi mirovinskog sustava, socijalnoj pravdi i sivoj ekonomiji.⁸

Snažan pritisak na Vladu provodi Svjetska banka radi smanjenja socijalnih davanja i odlučnije reforme postojećeg socijalnog sustava (vidjeti: Svjetske banke, 1995., 1996.).

Na osnovi propisa koji su u donošenju te na osnovi aktualne prakse socijalne politike, kao i stavova s kojima Vlada izlazi u javnost, slažemo se s Puljizom (1996.) da se treba očekivati smanjivanje socijalnih prava i orijentaciju na samopomoć i vlastite resurse građana. Solidarnost će biti rezidualnog karaktera i socijalnom skrbi pomagat će se ugroženim skupinama. Na djelu je jedan od koncepata liberalizacije socijalne politike.

Synak (1996.) rezultate parlamentarnih (1993.) i predsjedničkih (1995.) izbora u Poljskoj objašnjava uglavnom nezadovoljstvom ljudi socijalnom zaštitom. Ključni elementi političke kampanje bili su problemi nezaposlenosti, stambene prilike i stanje u izobrazbi. Synak drži da su, dolaskom na vlast, raniji kritičari zaboravili svoja obećanja. U prijedlogu novog Ustava nije dosta naglašena socijalna odgovornost države. Čak se opiru prijedlogu da se Poljska, uz demokratsku državu, ustavno odredi i kao socijalna država.

Socijalna pitanja su mjesto suprotstavljenih interesa različitih skupina i za primjenu novih socijalnih programa nužno je postići politički konsenzus. Sredinom 1994. Vlada je donijela program socijalne politike kojim se jamči svim građanima određena razina životnog standarda i jednakost u

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

smislu životnih šansi. Program polazi od: a) uske povezanosti ekonomske i socijalne politike; b) racionalizacije trošenja novca u socijalne svrhe; c) decentralizacije odlučivanja; d) pluralizma socijalnih politika – neprofitni i privatni sektor; e) uvodi se sustav tripartizma.

Glavna obilježja novog sustava koji se uspostavlja je decentraliziranost, uključenje neprofitnog i privatnog sektora u programe socijalne politike. Katolička crkva postaje sve važnijim čimbenikom u programima socijalne politike. Sve je više primjera u gradovima u kojima se razvija suradnja lokalnih vlasti, neprofitnog sektora i Crkve.

Neprofitni sektor uglavnom se razvija u socijalnim područjima iz kojih se povukla država, u bogatijim dijelovima zemlje i većim gradovima. Siromašniji krajevi zemlje u kojima postoji sve izraženija socijalna bijeda redovito nemaju novih socijalnih čimbenika koji bi zamijenili ranije državne programe.

Poljska se nalazi pod snažnim pritiskom međunarodnih financijskih institucija koje traže smanjenje socijalnih davanja i ubranu transformaciju programa socijalne politike.

Synak ne drži da je u profiliranju programa socijalne politike u Poljskoj riječ o imitaciji modela neke od razvijenih država.

On misli da to nije nimalo lagan zadatak za političku elitu i da ne treba očekivati nikakve sveobuhvatne i dugoročne programe. Zbog parlamentarnih izbora 1997. nije bilo moguće očekivati nikakvu važniju socijalnu reformu.

U Mađarskoj je također na djelu postupna transformacija sustava socijalne politike (Széman, 1996.) i rezultati izbora tumače se nezadovoljstvom birača socijalnim prilikama. Opće načelo socijalne politike je decentralizacija, veća uloga lokalnih vlasti, poticanje neprofitnog sektora i mogućnost da ugovaraju poslove pružanja socijalnih usluga s državom te sve veća uloga crkava. Mnogi projekti socijalnih reforma incirani su iz inozemstva uz opširu tehničku i financijsku pomoć.⁹

Opširna financijska i tehnička inozemna pomoć Poljskoj i Mađarskoj, prije svega Phare program, u razvoju programa socijalne politike velika su prednost u odnosu na Hrvatsku. Mađarska i Poljska imaju socijalne probleme kao puno važniji čimbenik političkih rasprava i promjena stranaka na vlasti.

PROGRAMI SOCIJALNE SIGURNOSTI

Ovaj dio pojekta sastoji se od pregleda sustava socijalne skrbi-socijalne pomoći, mirovinskog sustava, osiguranja u slučaju nezaposlenosti, zdravstvenog osiguranja, obiteljskih potpora i dječjeg doplatka.¹⁰

Sustav socijalne pomoći nije novost u Hrvatskoj. Socijalistički sustav inoviran je Zakonom o socijalnoj zaštiti (1991.) i Odlukom o socijalnom minimumu (1991.).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Teška socijalna situacija u rata primorala je Vladu da donese 1993. Socijalni program koji je bio hitan i interventan. Htjelo se pomoći najugroženijim slojevima (Jurčević, 1994., 1996.). Radi kontrole i trošenja raspoloživih resursa uvedene su socijalne karte koje su dobivala socijalno ugrožena domaćinstva koja nisu mogla podmiriti osnovne životne potrebe. Potpore su dijeljene na osnovi provjere prihoda i imovinskog stanja obitelji. Krajem 1992. donesen je i Zakon o humanitarnoj pomoći kojim se uređuju problemi prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći. Neprofitne organizacije koje se bave ovom djelatnošću dobivaju status humanitarnih organizacija. One također pružaju pomoć onima koji imaju socijalnu iskaznicu.¹¹

S obzirom na naš interes u ovom istraživanju, čini nam se važnim prepoznati inovaciju s osnivanjem socijalnih vijeća čiji su članovi trebali biti svi relevantni partneri u lokalnoj zajednici. Prema našem uvidu, u nekoliko većih gradova rad ovih vijeća nije bio ozbiljno podržan i ona nisu dala ozbiljnije rezultate.

Za programe socijalne pomoći važna je razina socijalnog minimuma.

Od 1993. do 1996. godine razina socijalnog minimuma znatno je porasla. Za jednočlano domaćinstvo porasla je 97 posto, za dvočlano 107 posto, za tročlano 119 posto, za četveročlano 94 posto, a za svakog idućeg člana 175 posto (Jurčević, 1996.).

Stručnjaci Svjetske banke drže da visina socijalne pomoći u Hrvatskoj nije poticajna za parazitiranja (1996.).

Sustav socijalne pomoći u Hrvatskoj je razvijen i ima oko 27 različitih oblika. Na njega se troši 0,86 BDP. To je izrazito centraliziran program u smislu upravljanja i financiranja. Uloga lokalne vlasti i lokalne zajednice nije respektirana. Valjalo bi provjeriti nakane da se zbog centralizacije i administracije iz ovog sektora povlače kreativni stručnjaci.

To je područje socijalne politike u kojem je najjače razvijena uloga neprofitnih organizacija.

U Poljskoj je 1990. osnovano Ministarstvo rada i socijalne politike te je 1991. donesen novi Zakon o socijalnoj skrbi (Synak, 1996.). Zakon je decentralizirao sustav socijalne pomoći, uveo je pravnu osnovu za djelatnost neprofitnog sektora, jasne kriterije za dobivanje socijalne pomoći, učvrstio profesionalni status socijalnih radnika. Prag za ostvarivanje socijalne pomoći bio je 35 posto prosječne plaće. Broj primatelja socijalne pomoći od 1989. do 1993. godine porastao je četiri puta. Već 1994. taj se broj počeo smanjivati.

Sustav socijalne pomoći 1993. godine finacirala je vlada sa 73 posto, a ostalo lokalne vlasti. Financijska sredstva su nedostatna da pokriju potrebe. Pravo na socijalnu pomoć ostva-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

ruje se na osnovi provjere prihoda i imovine. Socijalne usluge su besplatne (smještaj u ustanove) ako je prihod po članu domaćinstva niži od najniže mirovine. Na primjer, smještaj u staračkim domovima se plaća i njegova cijena je 200 posto veća od najniže mirovine. Korisnik plaća najviše do 70 posto svoje mirovine za cijenu smještaja, a ostalo snosi država.

Prema mišljenju Z. Szémána prva demokratsko-liberalna vlada (1990.-1994.) u Mađarskoj nije uspjela uvesti efikasan sustav socijalne pomoći. Pod pritiskom međunarodnih financijskih organizacija socijalistička vlada je čak oslabila ovaj sustav. Te su institucije zagovarale koncept apsolutne, a ne relativne crte siromaštva. Svjetska banka priznala je mjesečnu minimalnu starosnu mirovinu 9.600 HUF kao crtu siromaštva. Prema tome, samo pet posto stanovništva je bilo socijalno ugroženo. Istodobno su mađarski eksperti izračunali da je 30 posto stanovništva bilo socijalno ugroženo uzimajući kao crtu siromaštva jednu i pol minimalnu mirovinu, 13.000 HUF.

U tom vremenu važnu dopunu državnom programu socijalne skrbi pružaju neprofitne organizacije. One su više predstavljale interese ugroženih skupina nego što su im mogle pomoći u podmirivanju bioloških potreba. Te su organizacije prisilile resornog ministra da dade ostavku. Nekoliko je organizacija na tom području vrlo dobro razvijeno. Od 1995. u tom je sektoru sve više privatnih inicijativa.

Sličnosti sustava: raste broj korisnika socijalne pomoći; donose se novi propisi kako bi se odgovorilo na potražnju; vlade nemaju dosta sredstava da podmire osnovne potrebe; velike su teškoće s određivanjem crte siromaštva; pritisak inozemnih financijskih organizacija; neprofitni sektor popunjava područja iz kojih se povukla država. Sustavi u Poljskoj i Mađarskoj više su decentralizirani.

Sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj uglavnom je naslijeđen iz ranijeg razdoblja.¹² Mirovina se računa na osnovi uplaćenih prinosa u tijeku zaposlenosti. Važno je napomenuti da postoje tri sheme: za radnike, poljoprivrednike i obrtnike.

Pravo na starosnu mirovinu stječu muškarci sa 40, a žene s 35 godina radnog staža. Tijekom 1993. godine prosječni novi umirovljenik u fondu radnika imao je 57 godina i 37 godina staža, a prosječna je dob žena bila 53 godine i 32 godine staža (Škember, 1994.). Od početka devedesetih godina odnos osiguranih osoba i broja umirovljenika sve je nepovoljniji. Taj je odnos bio 1990. godine 3,11, 1995. je iznosio 1,81, a sada je 1,7. Umirovljenje je bila strategija rješavanja socijalnih problema. Odnos visine mirovina u pojedinim shemama i prosječnog dohotka sve je nepovoljniji. Vlada je krajem 1993. donijela uredbu o prestanku usklađivanja mirovina s rastom plaća. "Porast" mirovina zamjenjuje se odlukama Vlade o mjeseč-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

nom dodatku uz mirovinu, uglavnom iz državnog proračuna. Dodaci su linearni (to je varijanta socijalne pomoći), a u travnju 1996. uredbom je uvedena granična svota najniže mirovine (Vlada RH, 1996.).

Prinosi za mirovinsko osiguranje relativno su visoki, 25,5 posto i sve je veći broj poslodavaca sklon neprijavlivanju nižih dohodaka ili neplaćanju prinosa uopće. Isplaćene mirovine čine oko 10 posto BDP.

Socijalni status umirovljenika nastoji se popraviti poreznim povlasticama neplaćanja poreza na dohodak te mogućnošću zaposlenja do 20 posto normalnog radnog vremena.

Program mirovinsko-invalidskog osiguranja "opterećen" je još brojnim posve socijalnim davanjima. Važno je da oko 14 posto isplata u fondu čine isplate žrtvama rata i drugim privilegiranim umirovljenicima koji za takav status nisu plaćali doprinose.

Uz taj mirovinski sustav, osnovana su uglavnom osiguravajuća društva koja se bave životnim osiguranjem i jedno dopunskim osiguranjem.¹³

Rasprave o potrebi reforme mirovinskog sustava uglavnom se odvijaju pod političkim pritiskom lošeg materijalnog položaja umirovljenika i pritiskom međunarodnih financijskih institucija. Vlada je svjesna ograničenja reforme sustava: naslijeđeni problemi, demografske i gospodarske prilike (Vlada RH, 1996.). Reformama se hoće sustav učiniti transparentnim i očišćenim od drugih socijalnih prava, namjerava se podignuti dobna granica za odlazak u starosnu mirovinu te se mijenja definicija invalidnosti. Obračun mirovina obavljao bi se prema ukupnom radnom stažu, a one bi se usklađivale prema troškovima života. Budući sustav bio bi zasnovan na tri razine: obvezatni sustav općeg mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti; obvezatni sustav mirovinskog osiguranja na temelju individualne štednje – sustav kapitalnog pokrića; dobrovoljni mirovinski sustav, također financiran primjenom kapitalizacije.

Sustav mirovinskog osiguranja u Poljskoj, prema mišljenju Synaka, krajem osamdesetih bio je puno nerazvijeniji od sustava u Hrvatskoj. To je jedna od varijanta sustava *pay-as-you-go* koja je uglavnom bila pod kontrolom državnog proračuna. Broj umirovljenika od 1989. do 1994. godine porastao je u Poljskoj za 30 posto. Umirovljenje nezaposlenih bio je strateški pristup rješavanju tog socijalnog problema. Financijska kriza mirovinskog sustava nastojala se riješiti povećanjem stope doprinosa koje su plaćali zaposleni. K tome, znatno su povećane i subvencije iz državnog proračuna za taj program. Osim toga, iznosi mirovina u devedesetim godinama realno opadaju. Problem usklađivanja rasta mirovina s porastom do-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

hotka bio je ozbiljno političko pitanje. Početkom 1995. Ustavni sud je donio odluku kojom je dokinuo nepovoljni sustav usklađivanja mirovina.

Do kraja osamdesetih u Poljskoj je vrijedio sustav stjecanja prava na mirovinu: 65 godina starosti za muškarce i 25 godina staža, za žene 60 godina starosti i 20 godina staža. Od 1990., neovisno o starosti, za muškarce je potrebno 40 godina, a za žene 35 godina staža. Izračunavanje visine mirovine sve se više veže uz godine radnog staža. Jamči se minimalna mirovina. Prosječna dob umirovljenika 1995. bila je 57 godina, 65 posto umirovljenika bilo je mlađe od 60 godina, a samo 11 posto starije od 65 godina.

Privatni sustavi osiguranja koji se uvode u Poljskoj uglavnom su tipovi životnog osiguranja inicirani iz inozemstva.

U Poljskoj traje neprekidna rasprava o potrebi reforme mirovinskog sustava. Te se rasprave događaju pod političkim pritiskom o potrebi poboljšanja životnog standarda umirovljenika i zahtjeva međunarodnih financijskih institucija. Prema programu "Strategija za Poljsku" koji je Vlada pripremila 1995. godine, cjelokupna reforma mirovinskog sustava trajala bi 10 do 20 godina. Predviđa se povećanje dobne granice za odlazak u mirovinu, a doprinosi za mirovinu koje bi plaćali poslodavci i zaposlenici realno bi se smanjili. Sustav mirovinskog osiguranja imao bi tri razine, kao i u Hrvatskoj.

Sustav mirovinskog osiguranja u Mađarskoj početkom devedesetih također se našao u ozbiljnoj krizi. Broj umirovljenika znatno je porastao. Usprkos velikim izdacima od 9,1 posto BDP 1989. godine, do 11 posto 1991., tijekom devedesetih stabilnih većina umirovljenika živi oko ili ispod crte siromaštva.

Početkom devedesetih nastoji se modernizirati sustav mirovinskog osiguranja i učiniti ga neovisnim o državi. Čini se da je to dobar prijelaz prema reformi cjelokupnog sustava koju zahtijevaju međunarodne institucije i loš životni standard umirovljenika. Povećava se životna dob za odlazak u mirovinu, sustav se čisti od socijalnih elemenata, povećavaju se doprinosi, a iznose mirovina sve se čvršće veže uz prinose te se uvodi institut minimalne mirovine. Nasuprot tome, realni iznosi mirovina u ovom razdoblju padaju. Kao dio novog sustava u Mađarskoj je 1994. godine ustanovljen dobrovoljni mirovinski fond u koji uplate, uz porezne povlastice, mogu davati poslodavci i radnici. U 1995. godini taj je fond imao kapital od 2,8 mil. USD i relativno mali broj članova. Procjenjuje se da je tada fond pokrивao oko 5 posto aktivne populacije.

Vlada je 1996. godine predložila reformu mirovinskog sustava uvodeći tri razine.

Sustavi mirovinskog osiguranja u sve tri zemlje nalaze se u ozbiljnoj krizi koju obilježavaju vrlo slični procesi. Zahtjevi

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

za promjenom također su isti. Istovjetan je i model koji im se u tom smislu nameće od međunarodnih financijskih institucija. Može se reći da je prednost Hrvatske u ovom području što je naslijedila relativno razvijen model mirovinskog osiguranja iz ranijeg razdoblja. Za sve tri zemlje to je jedno od strateških područja razvoja u kojem će se, od ukupnog sustava socijalne politike, najteže razvijati koncept *welfare mix*.

Osiguranje u slučaju nezaposlenosti u Hrvatskoj nije novost. Osigurana osoba ima pravo na novčanu naknadu, zdravstvenu zaštitu, mirovinsko osiguranje, novčanu pomoć u tijeku izobrazbe, naknadu troškova za vrijeme izobrazbe, jednokratnu novčanu pomoć te naknadu putnih i selidbenih troškova. Pravo na osiguranje stječu zaposleni uz određen radni staž. Novčana naknada najvažnije je od prava, a njezin iznos utvrđuje ministar rada i socijalne skrbi. Osiguranje u slučaju nezaposlenosti financira se doprinosima. Naknade su relativno niske, relativno kratko traju i prima ih samo oko 20 posto nezaposlenih.

U Poljskoj se krajem 1989. uvodi prvo zakonodavstvo s ovog područja. Prvi propisi bili su liberalni i relativno širok krug onih koji su izgubili posao mogao je računati na novčane potpore. Iznosi tih naknada i vrijeme trajanja se smanjuju te su početkom 1996. iznosili 36 posto prosječne plaće zaposlenih u državnim službama. To osiguranje financira se doprinosima zaposlenih i iz državne subvencije.

U Mađarskoj je to također novi institut. Prava i iznosi sredstava se reduciraju. Pravo na novčanu naknadu traje maksimalno godinu dana, a poslije se ide u program socijalne skrbi. Program se financira doprinosima.

U osiguranju od nezaposlenosti Hrvatska ima dužu tradiciju. Važno je da se osiguranje u sve tri zemlje na sličan način financira te da se prava reduciraju.

Zdravstveno se osiguranje u Hrvatskoj ostvaruje na osnovi obvezatnog zdravstvenog osiguranja, to jest uplate doprinosa. Postoji i dobrovoljno osiguranje kao dopunsko i privatno. Glavna prava iz zdravstvenog osiguranja su pravo na zdravstvenu zaštitu i naknada plaće za vrijeme bolovanja. Drugi važan izvor sredstava je proračun. Naplata doprinosa osiguranih osoba u realnim iznosima postaje jedan od najozbiljnijih problema u sustavu.

Uvodi se participacija u troškovima zdravstvene zaštite, posebno se reducira lista besplatnih lijekova. Cijene lijekova znatno rastu. Oslobođanje od plaćanja participacije mogu dobiti osigurane osobe na osnovi provjere prihoda.

U vremenu poslije promjena nazočna je financijska kriza sustava zdravstvenog osiguranja, reduciraju se prava na osnovi socijalnog osiguranja, poseban problem je nabava lijekova.¹⁴

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

U Poljskoj je zdravstveno osiguranje dio ukupnog socijalnog osiguranja. Na osnovi zdravstvenog osiguranja stječu se prava na naknadu plaće u doba bolovanja i besplatnu zdravstvenu zaštitu. Glavni izvor sredstava su doprinosi zaposlenih. Sustav zdravstvenog osiguranja je u financijskoj krizi, smanjuju se prava iz zdravstvenog osiguranja, uvodi se participacija za troškove zdravstvene zaštite te je sve manja lista lijekova koji se mogu dobiti besplatno, na osnovi osiguranja.

U Mađarskoj se od 1990. uvodi sustav zdravstvenog osiguranja financiran doprinosima zaposlenih. Glavna prava su naknada plaće u doba bolovanja i zdravstvena zaštita. Važno je da se 1992. fond socijalnog osiguranja dijeli na mirovinski i zdravstveni fond. Parlament ukida univerzalna prava zdravstvene zaštite za sve građane. Uvodi se participacija troškova za osiguranike te se smanjuje lista besplatnih lijekova. Početkom 1995. cijene lijekova porasle su šest puta. Dio građana na osnovi provjere prihoda ima pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu.

Sustavi zdravstvenog osiguranja u sve tri zemlje su u financijskoj krizi. Prava na osnovi zdravstvenog osiguranja se reduciraju. Prema participaciji za troškove zdravstvene zaštite na osnovi provjere dohotka, za određene kategorije predviđena su oslobađanja. Poskupljenje lijekova postaje ozbiljan problem u sve tri zemlje. Sve zemlje nastoje izgraditi institucionalno transparentan sustav, a mislimo da je tu Hrvatska u određenoj prednosti.

Obiteljske potpore u obliku porodijskog dopusta u Hrvatskoj postoje od ranije. Ta se prava ostvaruju na osnovi rada, odnosno plaćenih doprinosa. Prvih šest mjeseci porodijskog bolovanja plaća se iz zdravstvenog fonda, idućih šest iz proračuna. Pronatalitetnom politikom zaposlene i nezaposlene majke koje su rodile blizance ili treće i svako sljedeće dijete imaju pravo na porodijski dopust do navršene treće godine života djeteta.

U Poljskoj se porodijski dopust financira doprinosima zaposlenih i traje 16 tjedana, a za blizance 26 tjedana. Prava majka nisu respektirana na tržištu rada.

U Mađarskoj zaposlene majke imaju pravo na porodijski dopust od 168 dana. Sustav se financira iz doprinosa. Na tržištu rada novi poduzetnici nisu spremni respektirati pre više prava majka koja su zaštićena zakonom.

Zbog pronatalitetne politike u Hrvatskoj porodijski dopusti važnije su socijalno pravo. Sustav financiranja sličan je u sve tri zemlje. Postoji i slična nespremnost poduzetnika da respektiraju ta prava.

Dječji doplati u Hrvatskoj se financira iz doprinosa zaposlenih. Dakle, pravo imaju zaposleni, uz provjeru priho-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

da te uz statute redovitog školovanja, oštećenog zdravlja djece i smohranosti. Taj se sustav nije bitno promijenio s obzirom na ranije razdoblje. Broj djece koja primaju doplatka opada.

U Poljskoj dječji doplatka primaju zaposleni i do 1989. godine primali su ga na osnovi provjere prihoda. Od 1989. uvodi se univerzalan sustav za sve zaposlene i ovisi jedino o broju djece. Inflacija je realno obezvrijedila iznose doplatka. Tijekom devedesetih sustav se ponovno mijenja i prava se ostvaruju na osnovi provjere prihoda. Tom se promjenom sustav financira iz državnog proračuna, a ne iz socijalnog fonda.

U Mađarskoj 1995. godine, pod utjecajem Svjetske banke, dječji se doplatka transformira od univerzalnog sustava na sustav koji se ostvaruje na osnovi provjere imovinskog stanja i financira se iz proračuna. Prema procjenama, samo je oko 10-15 posto obitelji isključeno iz tog sustava. Drži se da je procedura i administracija ostvarivanja novih prava koštala više od ušteđenog novca.

U sve tri zemlje postoje slična iskustva s dječjim doplatkom. Pokušaji transformacije u Poljskoj i promjene u Mađarskoj mogu biti korisni za Hrvatsku. Očito je da će i ovdje koncept Svjetske banke biti dominantan.

POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA

Aktivna uloga države u politici zapošljavanja u Hrvatskoj postojala je i u doba socijalizma. Početkom devedesetih nezaposlenost raste i, prema statistici, stopa nezaposlenosti je oko 16 posto s tendencijom rasta. Broj prijavljenih potreba za radnicima opada. S obzirom na crno tržište rada, procjene govore da je stvarna stopa nezaposlenosti niža (Crnković-Pozaić, 1997.).

Među nezaposlenima 1995. godine 53 posto bile su žene. Prema dobnoj strukturi, osobe do 25 godina činile su najveću skupinu – 29 posto. Važno je da 36 posto nezaposlenih traži posao prvi put. Do sredine 1994. godine 58 posto nezaposlenih čekalo je na posao duže od godinu dana.

Ciljevi aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj su: ubrzano zapošljavanje sudionika Domovinskog rata, programima osposobljavanja nastoji se prevladati nesklad ponude i potražnje na tržištu rada, osigurati prostornu i profesionalnu pokretljivost nezaposlenih, potaknuti programe samozapošljavanja. Aktivna politika zapošljavanja monopol je Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Prednost u ostvarivanju tih ciljeva imaju mjere koje se odnose na sudionike Domovinskog rata.

Programima mjera aktivne politike zapošljavanja 1993. je bilo obuhvaćeno 19.364 osobe. Programima stručnog osposo-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

bljavanja bilo je obuhvaćeno 12.600 osoba, od toga je oko 4.000 našlo posao. Iduće, 1994. godine taj se broj smanjio i iznosio je 14.600 osoba, a od toga je 4.400 njih polazilo stručno osposobljavanje. Prema izvještaju Vlade (1996.) broj osoba koje su obuhvaćene mjerama aktivne politike zapošljavanja u prvoj polovici 1996. znatno se smanjuje zbog nedostatka financijskih sredstava.

Pema mišljenju N. Kerovac (1994.) u Hrvatskoj ne postoji sustavna politika zapošljavanja koja je zasnovana na analizi učinaka provedenih mjera.

U Poljskoj su u uvjetima politike pune zaposlenosti nezaposlenost i aktivna politika zapošljavanja ranije bile nepoznate. Početkom devedesetih broj nezaposlenih raste i 1993. je iznosio gotovo tri milijuna. Stopa nezaposlenosti je iznosila 16,4 posto. Karakteristike te nezaposlenosti su: postoje velike regionalne razlike (u nekim ruralnim područjima ona je oko 30 posto); velik dio nezaposlenih su mladi; oko 44 posto nezaposlenih 1994. čeka na posao duže od godinu dana; većinu nezaposlenih čine žene.

Do 1993. država je samo registrirala nezaposlene i davala im potpore. Udio onih koji su bili uključeni u prekvalifikacije bio je vrlo malen – oko 7-8 posto. Krajem 1993. sastavljen je novi program za suzbijanje rastuće nezaposlenosti, s naglaskom na aktivnoj politici. Organiziraju se programi prekvalifikacije, daju se krediti za manje poduzetnike, daju se povlastice poslodavcima kako bi održali razinu zaposlenosti. Sastavljen je i poseban program za zapošljavanje mladih, s posebnim pravima za one koji imaju fakultetsku naobrazbu i traže zaposlenje.

Prema mišljenju Synaka (1996.) najveća prepreka razvoju aktivne politike zapošljavanja je posvemašnja prevlast državnih agencija u programima zapošljavanja. Uz navedeno, rezultati aktivne politike zapošljavanja su slabi i zbog nedostatka sredstava. Synak drži da je vrlo važan razvoj programa privatnih neprofitnih organizacija na tom području.

U Mađarskoj nezaposlenost početkom devedesetih raste od 1,4 posto 1990. do 12,6 posto 1993. godine. Regionalne razlike po stopi nezaposlenosti su velike. Važno je napomenuti da je 25 posto nezaposlenih mlađe od 25 godina. Oko 40 posto nezaposlenih su žene, s izrazitom tendencijom rasta njihova udjela u skupini nezaposlenih. Među mjerama aktivne politike zapošljavanja prevladava prekvalifikacija i pomoć novim – malim poduzetnicima. Dio sredstava koji se troši na aktivnu politiku zapošljavanja opada. Z. Széman (1996.) drži da na tom području postoji ozbiljan problem sive ekonomije koja je jednim dijelom nadomjestak za aktivnu politiku zapošljavanja. Dodatni problem za nju je i dominacija

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

državnih agencija u sastavljanju i provođenju programa aktivne politike zapošljavanja. S druge strane, neprofitni sektor je nerazvijen.

Nezaposlenost raste u sve tri zemlje, među nezaposlenima važan udio imaju mladi i žene. Postoje regionalne razlike u rasprostranjenosti nezaposlenosti u svakoj od zemalja. Prekvalifikacije i pomoć u otvaranju malih poduzeća dominantne su mjere aktivne politike zapošljavanja. Među nezaposlenima postoje posebne mjere za mlade. Za programe aktivne politike zapošljavanja nedostaje sredstava i oni do sada nisu važnije pridonijeli smanjenju nezaposlenosti. Prevlad državnih institucija u sastavljanju i provođenju programa aktivne politike zapošljavanja (u Poljskoj i Mađarskoj, za razliku od Hrvatske, u ove programe uključuju se i neprofitne organizacije) ozbiljna je prepreka njihovoj učinkovitosti. Sivo tržište u sve tri zemlje je razvijeno i dobro funkcionira, pa vjerojatno dio nezaposlenih ne želi ući na tržište rada.

Zanimljivo je primijetiti da u ovom području nema posebnih inicijativa Svjetske banke.¹⁵

Iskustva Hrvatske u aktivnoj politici zapošljavanja iz ranijeg razdoblja ne čine nam se da su posebna prednost, u odnosu na Poljsku i Mađarsku, u sastavljanju i provođenju programa aktivne politike zapošljavanja. Za razliku od Hrvatske, ove zemlje već imaju prva iskustva s ulogom neprofitnih organizacija u tom iznimno važnom području socijalnog i gospodarskog razvoja.

OSOBNJE SOCIJALNE USLUGE

Osobne socijalne usluge u Hrvatskoj tradicionalno su bile rezervirane za državne ustanove.¹⁶ One su uglavnom bile pružane preko centara za socijalni rad i drugih socijalnih ustanova. Uz te ustanove postojale su i društvene organizacije koje su relativno autonomno pružale neke socijalne usluge ili zastupale neke socijalne skupine (klubovi liječenih alkoholičara, udruženja invalida i slično). Određenu ulogu u pružanju tih usluga imala je i crkva.

Državni sustav osobnih socijalnih usluga ostao je manje-više neizmijenjen i u devedesetim godinama. Država je zadržala mrežu centara za socijalni rad koja je sada sasvim centralizirana s obzirom na prijašnje razdoblje. Državne su ustanove i dječji domovi te starački domovi. Državne socijalne ustanove u Hrvatskoj dobro su kadrovski ekipirane. Prevlad države u pružanju tih usluga čini sustav neučinkovitim.

Pod utjecajem rata u Hrvatskoj, uz veliku potporu inozemnih organizacija, osnovano je više od 200 organizacija koje su se bavile prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći te pružanjem psihosocijalne pomoći žrtvama rata. Dio

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

tih organizacija ima zavidnu profesionalnu strukturu i vrijedne rezultate rada (Stubbsi Sertić, 1996., Despot-Lučanin i Coury, 1995., Bežovan, 1995.). Zbog smanjenja inozemne pomoći, mnoge organizacije našle su se u financijskoj krizi. Mali broj njih ima sklopljene ugovore s državnim institucijama za pružanje osobnih socijalnih usluga. Potencijal tih organizacija mogao bi se iskoristiti za privatizaciju državnih ustanova u socijalnoj skrbi. Mali su izgledi da će one biti u stanju nastaviti pružati socijalne usluge.

U Poljskoj ne postoji razvijen sustav pružanja osobnih socijalnih usluga. U socijalizmu je on bio gotovo isključivo područje aktivnosti državnih institucija. Od 1990. radi se na decentralizaciji tog sustava i na njegovu povezivanju s privatnim neprofitnim organizacijama. Regionalne i lokalne vlasti sklone su suradnji s neprofitnim sektorom i sklapanju ugovora za pružanje socijalnih usluga. Na tom području jača uloga crkve. Važna je potpora inozemnih organizacija u izgradnji moderne profesionalne strukture i u iniciranju novih programa.

U Mađarskoj je na tom području u socijalizmu prevladavala država. Decentralizacija i reforma sustava uvelike je potaknuta nazočnošću i programima inozemnih zaklada. Važan dio program je izgradnja primjerene profesionalne strukture za aktivan pristup socijalnim problemima. Prema istraživanju provedenom među 200 jedinica lokalne vlasti, 71,5 posto njih imalo je ugovore s neprofitnim organizacijama o pružanju različitih usluga. U istom istraživanju 28 posto lokalnih vlasti surađivalo je s crkvama i crkvenim organizacijama u rješavanju socijalnih problema. Z. Széman drži da je stvarna uloga tih organizacija smanjenje socijalnih tenzija.

U usporedbi s Mađarskom i Poljskom u Hrvatskoj je taj sustav bio razvijeniji i bolje profesionalno ekipiran. Nasuprot decentralizaciji u ove dvije zemlje, u Hrvatskoj postoji centralizacija sustava. Privatne inicijative i razvoj neprofitnog sektora potaknute su u svim zemljama izvana i uglavnom ovise o inozemnim financijama. U sve tri zemlje to je nadomjestak za državne programe koji se smanjuju zbog nedostatka novca i ti programi zasada uglavnom smanjuju socijalne tenzije. Zbog sudjelovanja u kvalitetnijim programima, Mađarska i Poljska imaju bolje izgleda da razviju suradnju tih organizacija s jedinicama lokalne vlast.

ZRAVSTVENA ZAŠTITA

Uz prevlast države u pružanju usluga zdravstvene zaštite, u ranijem sustavu u Hrvatskoj su postojale i privatne ordinacije. Raniji sustav nije bio utemeljen na ekonomskoj efikasnosti i potrebama građana.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Početak devedesetih, ozbiljno uzdrman ratom i financijskom krizom, sustav zdravstvene zaštite se reformira. Jedan od glavnih ciljeva bila je konsolidacija sustava financiranja. Nastojao se striktno kontrolirati pritek novca, dio bolničkih programa postaju izvanbolnički te se kontrolira dijagnostička i terapijska procedura (Orešković, 1995.). Započeo je i proces privatizacije primarne zdravstvene zaštite (Hebrang, 1994.). Početkom 1996. u Hrvatskoj je bilo 2.055 privatnih zdravstvenih ordinacija. Sustav je, s obzirom na druge sustave javnih usluga u državi, postigao relativno dobru decentraliziranost.

Svjetska banka (1996.) drži da su doprinosi iz kojih se uglavnom financira zdravstvena zaštita u nas previsoki. Taj sustav treba očistiti od drugih programa i prebaciti ih na državni proračun. Udio zdravstvene potrošnje u BDP, prema programu štednje koji je inicirala Svjetska banka 1994. godine, povećao se s 7 posto 1993. na oko 9 posto početkom 1996. godine. Prema preporukama Svjetske banke, Vlada bi trebala preispitati troškove bolovanja¹⁷ i uvoditi veću participaciju pacijenata u troškovima zdravstvene zaštite.

O zadovoljstvu građana zdravstvenom zaštitom ne postoje istraživanja. Najranjivija skupina u novom sustavu su starije osobe. Zbog gospodarske krize standardi smještaja u bolnicama su smanjeni. Demotivaciju liječnika niskim dohodima nastoji se ukloniti se oprobanim sustavom "podmičivanja".

Sustav zdravstvene zaštite u Poljskoj obilježen je financijskim problemima i opadanjem kvantitete i kvalitete pruženih usluga. Od početka tranzicije vode se beskonačne rasprave o organizaciji efikasnijeg sustava u kojem će važniju ulogu igrati privatni neprofitni sektor te komercijalni sektor.

Udio troškova zdravstvene zaštite u BDP postupno raste: 1989. 3 posto, 1993. 4,6 posto i 1994. 4,9 posto. Udio participacije pacijenata u troškovima relativno je zanemariv. Veći broj zaklada sudjeluje u pokrivanju troškova zdravstvene zaštite određenih skupina. Pritisak za provođenje dosljedne reforme tog sustava provode međunarodne financijske institucije.

Sustav zdravstvene zaštite u Mađarskoj u devedesetim godinama transformira se nastojeći postići učinkovitost i financijsku stabilnost. Nezadovoljavajuća je decentraliziranost sustava. Plaće liječnika i drugih zaposlenih u zdravstvu zaostaju za plaćama u državnom sektoru. Udio troškova zdravstva u BDP u tom razdoblju je oko 4,5 posto. Svi relevantni zdravstveni pokazatelji imaju negativnu tendenciju. Kvaliteta i kvantiteta zdravstvenih usluga se smanjuje. Bolnice nisu u stanju platiti troškove struje i grijanja.

Sustav se nastoji reformirati po izravnim preporukama Svjetske banke. Privatizacija sustava je veća nego u ranijem razdoblju, ali su nejasni njezini stvarni učinci.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Zajedničko obilježje sustava u sve tri zemlje je da je on ranije bio infrastrukturno predimenzioniran. Financijska kriza znači smanjivanje kvalitete i kvantitete usluga. Financijski gledano, u sve tri zemlje sustavi su pred krahom. Reforme sustava odvijaju se po preporukama Svjetske banke. Privatizacija je u ovom sektoru, s obzirom na ostale, zavidna, ali bez pouzdanih indikatora i daljnjih strategija. U sve tri zemlje liječnici naplaćuju svoj rad i uzimanjem mita od pacijenata.

STAMBENA POLITIKA

Stambena politika u Hrvatskoj u devedesetim je godinama doživjela važne promjene. Država se gotovo potpuno povukla iz programa podmirivanja stambenih potreba. Ne postoje nikakve izravne mjere (povoljni krediti, gradnja socijalnih stanova), niti neizravne mjere (porezna oslobođenja za kupnju prvog stana, oslobođenje plaćanja poreza na građevinski materijal) za podmirivanje stambenih potreba.

Jedina mjera stambene politike je prodaja stanova u društvenom vlasništvu. Stanovi su prodavani nositeljima stanarskog prava uz veliki popust. Do kraja 1994. prodano je oko 80 posto društvenih stanova koji su se mogli kupiti. Prodaja društvenih stanova nije bila učinkovita i nije pridonijela smanjenju stambene krize. Stanari koji su ostali u stanovima mogu plaćati subvencioniranu najamninu.

Aktualne stambene prilike u Hrvatskoj mogu se opisati kao slojevita stambena kriza. Broj novosagrađenih stanova jako je opao (1985. izgrađeno je 22.700 stanova, 1990. 18.600, a 1993. 8.300 stanova). Cijena stanova, mjerena visinom zarada, za najveći dio stambeno nezbrinutih je nedostupna.

Država se jednim dijelom brine za žrtve rata i za obnovu ratom porušenih područja. Podmirivanje stambenih potreba prepušteno je tržišnim zakonitostima. Ne postoje izgledi da se u tom području uskoro razvije privatni neprofitni sektor.

Stambena kriza u Poljskoj ugrožava gospodarski i socijalni razvoj. Broj novosagrađenih stanova dramatično opada (1985. izgrađeno je 189.600 stanova, 1990. 134.200, a 1993. 94.400 stanova). Cijene stanova i troškova stanovanja sve više rastu. Stambeni standard je nizak. Održavanje stanova poseban je problem. Struktura vlasništva u stambenom fondu nije se znatno mijenjala.

Vlada nastoji potaknuti stambeni sektor preko neprofitnih stambenih udruženja i povoljnih kredita koje mogu dobiti udruženja ili njihovi članovi. Takve kredite daje i nedavno osnovan Nacionalni stambeni fond. Uvedeni su i poticaji oslobađanja plaćanja poreza na dohodak za one koji ulažu u stambeno zbrinjavanje ili popravak već postojećeg stana.

Početak devedesetih u Mađarskoj je obilježen povlačenjem države iz stambene politike. Jedini program bio je prodaja državnih stanova zatečenim stanarima uz povoljne ci-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

jene. Broj novosagrađenih stanova dramatično je opao (1985. izgrađeno je 72.500, 1990. 43.700, a 1993. 20.900 stanova). Cijene novoizgrađenih stanova su visoke i nedostupne stambeno nezbrinutima. Privatizacijom stanova problemi s održavanjem stanova u stambenim zgradama pridonose daljnjem opadanju standarda stanovanja. Stanarinu i troškove stanovanja nije u stanju platiti veći dio domaćinstava.

Sredinom devedesith država uvodi porezne poticaje za podmirivanje stambenih potreba te potiče razvoj neprofitnih stambenih organizacija.

Stambeni problemi u sve tri zemlje vrlo su slični. Gospodarski rast pretpostavka je ozbiljnijem investiranju u stambenu potrošnju. Stambenu politiku može se razumjeti u kontekstu svih elemenata socijalne sigurnosti (Széman,1996.). Naznake izgradnje sustava nove stambene politike postoje u Poljskoj i Mađarskoj. U Hrvatskoj će taj proces biti dugoročno zakočen obnovom ratom porušenog stambenog fonda i stambenim zbrinjavanjem žrtava rata.

IZOBRAZBA

Sustav izobrazbe tradicionalno je bio organiziran preko državnih institucija. Reforma sustava izobrazbe u Hrvatskoj povezana je sa znatnom centralizacijom upravljanja i financiranja.

Predškolske su ustanove u djelokrugu djelovanja lokalnih vlasti. Cijene smještaja su različite i uzimaju se u obzir socijalni pokazatelji: dohodak roditelja i broj djece. Sustav financiranja tih ustanova u manjim mjestima u ozbiljnoj je krizi. Ovaj je program znatnim dijelom subvencioniran.¹⁸ Broj djece u tim ustanovama, vjerojatno zbog rata i nezaposlenosti roditelja, u devedesetim godinama je opao. U ovom području postoje privatne i vjerske organizacije, ali bez jasnog koncepta za razvoj neprofitnih organizacija.

Sustav izobrazbe u osnovnim i srednjim školama centraliziran je u smislu upravljanja i financiranja. Zanimljivo je broj privatnih ustanova, a o ideji privatnih neprofitnih ustanova na tom području nije ozbiljno raspravljano. Socijalni elementi ovdje se odnose na besplatne knjige, organiziran besplatni prijevoz i besplatne obroke za dio socijalno ugroženih u osnovnim školama. U srednjim školama sufinancira se smještaj u učeničkim domovima, uzimajući u obzir i socijalne kriterije.

Visokoškolska izobrazba uglavnom se odvija preko državnih institucija. Inicijative za osnivanje privatnih ustanova tog tipa još su uvijek rijetke. Socijalni elementi te izobrazbe odnose se na studentski standard (smještaj i prehrana), bez sveobuhvatnog programa studentskih stipendija. Broj studenata koji se upisuju na trošak države relativno je ograničen. Izvanredni studij i studij za vlastite potrebe plaćaju se i trebali bi popraviti, prije svega, materijalni položaj nastavnika. To je

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

jedan od oblika privatizacije-komercijalizacije visokog školstva. Broj upisanih studenata u devedesetim godinama raste.

Općenito se može reći da je sustav izobrazbe u Hrvatskoj u ozbiljnoj financijskoj krizi.

U Poljskoj se s promjenama decentralizira sustav izobrazbe i u njemu svoju ulogu dobivaju neprofitne organizacije.

Predškolske su ustanove u djelokrugu djelovanja lokalnih vlasti. Smještaj u njima je subvencioniran. Neprofitne ustanove čiji su osnivači udruge i zaklade mogu dobiti do 50 posto sredstava koje dobiju državne ustanove. Ostalo plaćaju roditelji ili se sredstva prikupljaju donacijama. Uz ove, postoje i privatne ustanove po tržišnim cijenama.

Broj tih ustanova i mjesta u njima opao je s obzirom na socijalističko razdoblje, 1989.-1994. za 25 posto u vrtićima i 55 posto u jaslicama. To se tumači velikom nezaposlenošću majka i povećanjem cijena usluga.

Osnovne škole prešle su u djelokrug djelovanja lokalnih vlasti, a srednje školstvo je centralizirano na razini države. Neprofitne škole (1,5 posto osnovnih i 7,4 posto srednjih škola) dobiva od države 50 posto sredstava s obzirom na državne škole, ostala sredstva prikupljaju od školarina i donacija. U tim se slučajevima školarine roditeljima dijelom računaju u porezno priznate rashode.

U visokoškolskoj izobrazbi sve veći udio studenata otpada na privatne ustanove, 1995. to je bilo oko 8-9 posto studenata. Ukupan broj studenata 1990.-1995. povećao se 70 posto, a u privatnim ustanovama pet puta. Financiranje tog izobrazbenog programa u ozbiljnoj je financijskoj krizi. Kao odgovor na to je povećan broj izvanrednih studenata koji plaćaju studij. Dok ih je 1990. bilo 23 posto, 1995. oni su činili 43 posto od ukupnog broja studenata. Sveučilišta iz državnog proračuna dobivaju samo oko 75 posto potrebnih sredstava. Redoviti studenti mogu dobiti neku vrstu stipendije čija realna vrijednost opada.

Sustav predškolskih ustanova u Mađarskoj je u djelokrugu djelovanja lokalnih vlasti – državne ustanove, s privatnim i neprofitnim ustanovama. Broj ustanova i djece u njima jako je smanjen s obzirom na proteklo razdoblje. Cijene smještaja uglavnom su subvencionirane.

Osnovne su škole u djelokrugu djelovanja lokalnih vlasti i to ih čini financijski nestabilnim. Uloga neprofitnog sektora postaje sve važnijom. Oko 1 posto učenika 1993. je pohađalo neprofitne srednje škole. Važne inicijative neprofitnih organizacija pokazale su se u osnivanju srednjih stručnih škola za kojima postoji potražnja na tržištu rada.

U devedesetim godinama povećava se broj studenata i raste broj nedržavnih fakulteta. Među visokoškolskim usta-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

novama 1993. godine 35 posto bile su nedržavne, a na njima je studiralo 5 posto od ukupnog broja studenata.

Važan zaokret u visokom školstvu događa se 1995., kad se uvodi obvezna školarina za sve studente koja je na početku iznosila mjesečno 2.000 forinti (14 posto od minimalne plaće). Time se nastojala prevladati ozbiljna financijska kriza. Ovakve školarine, uz skromne stipendije, postale su prepreka socijalno ugroženima da se upišu na studij.

Sustav izobrazbe u svim zemljama u financijskoj je krizi. Hrvatska prema Poljskoj i Mađarskoj, zaostaje u stvaranju ne-profitnih izobrazbenih ustanova. Hrvatska posebno zaostaje u privatizaciji sveučilišnih institucija.

ZAKLJUČAK

Promjene u socijalnoj politici i razvoj socijalnih država u Hrvatskoj, Poljskoj i Mađarskoj su postupne. Promjene su rezultat unutarnjih (rastući socijalni problemi) i vanjskih pritisaka (utjecaj međunarodnih financijskih institucija). Iskustva Poljske i Mađarske govore da su socijalni problemi i uspostava djelotvornih socijalnih programa vrlo važan čimbenik u preferencijama biračkog tijela.

Najvažnije promjene događaju se u reduciranju socijalnih prava i izdataka pasivnih socijalnih programa: mirovina, naknada za bolovanja i naknada u slučaju nezaposlenosti. Pod utjecajem međunarodnih financijskih institucija, te se programe nastoji učiniti transparentnima i očišćenima od drugih socijalnih prava te financijski stabilnima. Dio tih programa nastoji se privatizirati. Aktivni programi socijalne politike (programi zapošljavanja, stambeni programi, dohodovne potpore) zaostaju, jer za njih nema dosta novaca. Oni nisu opcija međunarodnih financijskih institucija koje u mogućim aktivnim područjima socijalne politike zagovaraju djelovanje tržišnih zakona. U području socijalne skrbi prelazi se na rezidualni koncept socijalne politike u kojem će se prava ostvarivati provjerom prihoda i imovine. Socijalne skupine koje imaju prava na potpore u okviru programa socijalne skrbi postaju sve brojnije. U tom smislu vrlo važan problem postaje kako izračunati minimalne potpore, odnosno kako odrediti crtu siromaštva. Dakle, ovo istraživanje pozdano pokazuje da se u tranzicijskim zemljama srednje Europe razvijaju vrlo slični koncepti socijalnih režima koji ponajviše sličje liberalnom tipu socijalne države.¹⁹

Kombinirana socijalna politika razvija se kao rezultat redukcije državnih programa i sve većih socijalnih problema. U Poljskoj i Mađarskoj to je već dio koncepta razvoja socijalne politike. U Hrvatskoj on jedino postoji u zdravstvenoj zaštiti. Istraživanje pokazuje da postoje još važni potencijali koji bi se mogli mobilizirati u programima razvoja kombinirane socijalne politike u sve tri zemlje.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

S obzirom na Poljsku i Mađarsku, Hrvatska je imala veliku prednost u naslijeđenom socijalnom sustavu koji je bio bolje organiziran i više prilagođen tržišnom gospodarstvu. Jedina prednost koju je Hrvatska zadržala pred tim zemljama je u kadrovskim potencijalima koji rade u socijalnom sektoru. Poljska i Mađarska imaju puno bolju i obilniju tehničku pomoć iz inozemstva za reformiranje socijalnog sektora u cjelini. Promjene vlasti koje su se dogodile zbog socijalnih problema u tim zemljama pomogle su političkim elitama da shvate da je nužno imati aktivan pristup socijalnim pitanjima. Jednim dijelom tim se može objasniti i veća decentraliziranost njihovih socijalnih sustava. Uključivanje neprofitnog sektora u socijalnu politiku i poticanje njegova razvoja je prenošenje odgovornosti na pojedinca i zajednicu – načelo supsidijarnosti. To se djelomično može tumačiti kao odgovor države na socijalnu potražnju građana.

Prema našem istraživanju, prepreke za razvoj kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj su: prevelika centralizacija, neodgovarajuće zakonodavstvo, nedostatak tehničke i financijske pomoći iz inozemstva, nedostatak "poduzetništva" među stručnjacima, prevelika očekivanja građana da država treba riješiti sve njihove probleme.

Povoljnosti za razvoj kombinirane socijalne politike u nas su: rast socijalne potražnje (ovu socijalnu potražnju većim dijelom mogu platiti potrošači), povlačenje države iz socijalnih programa, rast socijalnog pritiska na državu radi rješavanja socijalnih problema.

BILJEŠKE

¹ Istraživanjem *New Welfare Mix in Eastern Europe: Comparative Study on Conceptualization and Modernization of Social Policy* rukovodio je prof. dr. Miroslav Ružica, Center on Philanthropy – Indiana University, Indianapolis, SAD. Ovo je dio šireg istraživačkog projekta *Eastern European Initiative* koji se više godina provodi u ovoj instituciji. M. Ružica je napisao nacrt i opći okvir istraživanja kojeg su se trebali držati svi istraživači. Istraživači su bili upućeni na manje-više istu literaturu, kako bi imali "ujednačen" pristup temi. Istraživanje je obuhvatilo Poljsku, Mađarsku, Bugarsku, Rumunjsku, Hrvatsku i Srbiju. Ovom se prilikom zahvaljujem kolegi Ružici koji mi je dao brojne korisne komentare o mojem tekstu *Welfare Mix in Croatia*. Spomenuti tekst dijelom je osnova ovog članka.

² O konceptualnom okviru i teorijama razvoja kombinirane socijalne politike u razvijenim zemljama raspravili smo u drugom radu (vidi: Bežovan, 1996.).

³ Podatke za Poljsku donosimo prema radu Brunon Synaka, *New Welfare Mix in Eastern Europe: Poland*, rukopis, 1996.; podatke za Mađarsku donosimo prema radu Zsuzsa Szémána, *The New Welfare Mix in Hungary*, rukopis, 1996. Važno je napomenuti da su se svi suradnici na projektu žalili na nedostatak empirijskih istraživanja i statističkih

podataka iz ovog područja koji mogu biti upotrebljivi za znanstvenu analizu.

⁴ To je povezano s činjenicom potreba nove administracije za funkcioniranjem nove samostalne države i razvijanjem služba koje do tada nisu postojale.

⁵ Ovaj problem dugoročno će se odraziti i na programe socijalne politike u kojima će poseban status imati žrtve i borci Domovinskog rata. Moguće je očekivati iskazivanje nerealnih zahtjeva i političku manipulaciju s njima. Ovaj tekst se ne bavi socijalnim programima namijenjenim tim skupinama. Međutim, svakako postoji ozbiljna potreba za znanstvenom analizom tih programa.

⁶ Eugen Pusić u raspravi *Hrvatska kao socijalna država: zadanosti i usmjerenja*, održanoj u studenome 1996. također zagovara centralizaciju programa socijalne politike. Vidjeti: Pusić, E. (1996.) Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države. Načelo supsidijarnosti redovito se interpretira kao odgovornost pojedinca za vlastitu dobrobit. Takvo obrazloženje upotrebljavano je i u obrazloženjima Zakona o socijalnoj skrbi u proceduri njegova usvajanja. O načelu supsidijarnosti više vidjeti kod Bežovana (1996.).

⁷ Prvi takav program donesen je u Rijeci. Poslije neuspjeha na izborima 1995. vladajuća stranka je sličan program promovirala u Zagrebu. Dio tog programa je centralizacija sredstava i odlučivanja. Drži se da je decentralizirana struktura centara za socijalni rad prepreka provođenju učinkovitog socijalnog programa.

⁸ Država se počinje javljati i kao naručitelj istraživanja o sivoj ekonomiji, položaju umirovljenika, a sindikati o socijalnoj pravdi.

⁹ Ova dionica projekta je u prilogu Z. Szémána nedostavno obrađena.

¹⁰ Ovakav "amerikaniziran" pristup i klasifikacija bili su zadani nacrtom istraživanja. Sasvim drukčiji, europski pristup istraživanju fenomena socijalne politike može se naći u publikaciji Bertelsmann Foundation, *The Social Market Economy: Challenges and Conceptual Response* (1993.)

¹¹ Više o problemu rada ovih organizacija vidjeti u Bežovan (1995.), Stubbs i Sertić (1996.), Despot-Lučanin i Coury (1995.).

¹² Naš sustav kao dio Bismarckove tradicije socijalnog osiguranja nije ozbiljno analiziran u svojem administrativnom smislu. Takva analiza u usporedbi sa "sličnim" sustavima u razvijenim europskim zemljama (Clasen, 1997.) pokazala bi da u našem sustavu preveliku ulogu ima država, odluke se donose bez utjecaja osiguranika, osiguranici se nalaze u nesigurnoj situaciji te je administracija sustava na dosta niskoj razini.

¹³ Ti su sustavi komercijalni i očito je da njihovu poslovanju i razvoju država mora posvetiti više pozornosti. Kraha nekolicine tavih osiguranja mogao bi dugoročno ugroziti povjereje prema privatizaciji shema mirovinskog osiguranja.

¹⁴ O katastrofalnom stanju u našem zdravstvu očitovao se i sam Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Vidjeti: Hebrang: dosad najteža kriza zdravstva, *Novi list*, 31. svibnja 1997.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

¹⁵ Troškovi za aktivnu politiku zapošljavanja u sve tri zemlje relativno su mali i stalno padaju. Stoga to vjerojatno ne zaokuplja pozornost stručnjaka Svjetske banke. S druge strane, oni ne daju nikakve poticaje za sastavljanje novih programa aktivne politike zapošljavanja, što je u skladu s liberalnom ideologijom socijalne države prema kojoj je potrebno sve prepustiti tržištu bez posredništva.

¹⁶ Osobne socijalne usluge "personal social services" "amerikanizirani" je pojam u socijalnoj politici. Kod nas bi ovom pojmu donekle odgovarao pojam usluge socijalne skrbi.

¹⁷ Troškovi bolovanja očito su najsporniji u sustavu. Oni su rezerva za bijeg od nezaposlenosti. To je jedan od fondova za očuvanje socijalnog mira. Nadležne zdravstvene institucije ne objavljuju podatke o ovim troškovima niti ih posebno problematiziraju u svojim izvješćima. (Vlada RH, 1996.).

¹⁸ Kriza financiranja predškolskih ustanova može ići u prilog onima koji zagovaraju centralizaciju socijalne politike. Očito je da kod nas kako-tako pouzdano funkcioniraju samo oni sustavi koji se izravno financiraju iz državnog proračuna.

¹⁹ Kad govorimo o pojmu liberalnog tipa socijalne države, pozivamo se na tipologiju G. Espinga-Andersena (1990.). Tip socijalnih država u tim zemljama ima hibridne elemente, raširene socijalne službe čine ga sličnim socijaldemokratskom socijalnom režimu, a po tipu socijalnog osiguranja mogu se prepoznati elementi konzervativno-korporativističkog socijalnog režima.

LITERATURA

Barr N. ,ur. (1994.), *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, London, Oxford University Press.

Bertelsmann Foundation. (1993.), *The Social Market Economy: Challenges and Conceptual Response*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

Bežovan, G. (1995.), Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku*, 2(3): 195-213.

Bežovan, G. (1996.), Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnog režima u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4): 299-311.

Clased, J. ured. (1997.), *Social Insurence in Europe*, Bristol, The Policy Press.

Crnković-Pozaić, S. (1997.), Neslužbeno gospodarstvo mjetreno radnom snagom, *Financijska praksa*, 21(1-2): 169-194.

Deacon, B. (1995.), Nadnacionalne agencije i socijalna politika postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku*, 2(4): 281-293.

Despot-Lučanin, J. I Coury, J. M. (1995.), Mogućnosti i teškoće razvoja nevladinih organizacija u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 2(2): 137-143.

Esping-Andersen, G. (1990.), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Gotting, U. (1994.) Destruction, Ajustment and Inovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Eurpe, *Journal of European Social Policy* 4: 181-200.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Hebrang, A. (1994.), Reorganization of the Croatian Health Care System, *Croatian Medical Journal*, 35(3): 130-136.

Jurčević, Ž. (1994.), Socijalni program Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 1(1): 67-82.

Jurčević, Ž. (1996.), Ostvarivanje Socijalnog programa u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 3(1): 31-44.

Kerovec, N. (1994.), Mjere za poticanje zapošljavanja, *Revija za socijalnu politiku*, 1(2): 125-134.

Novi list "Hebrang: dosad najteža kriza zdravstva", 31. svibnja 1997.

Ners, K. J. i Buxell, I. T. (1995.), *Assistance to Transition*. Warsaw, Institute for East West Studies.

Offe, C. (1993.), The Politics of Social Policy in Eastern European Transitions, *Social Research*, 60(4): 649-684.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske i Ekonomski institut-Zagreb. (1996.), *Prioredna kretanja i ekonomski pokazatelji*, broj 46.

Pestoff, V. (1995.), Reforming Social Services in Central and Eastern Europe, *American Behavioral Scientist*, 38(5): 788-808.

Orešković, S. (1995.) Health System Reorganisation in Croatia in the Light of Major Reform Tendencies in OECD Countries, *Croatian Medical Journal*, 36(1): 47-54.

Puljiz, V. (1996.), Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4): 273-284.

Pusić, E. (1996.) Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4): 201-216.

Ružica, M. (1995.), New Welfare Mix in Eastern Europe: Conceptual, Organisational and Technical Guidelines, (1-13) *nacrt istraživanja*, rukopis.

Ružica, M. (1991.), *Post-communist state, transition, social policy*, International Conference on The Welfare State: Transition from Central Planning to Market Approaches, Budapest, June.

Ružica, M. (1993.), *A Long Journey to Europe – How to approach the social transformation in East Central Europe*, International Conference on Privatisation and socioeconomic Policy in Central and Eastern Europe, Krakow, October.

Svetlik, I. (1991.), The Future of Welfare Pluralism in the Postcommunist Countries. U: Evers A. i Svetlik I. (Ur), *New Welfare Mixes in Care for Elderly*. Vienna, European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Standing, G. (1996.), Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchor and Torn Safety Net, U. Esping-Andersen, G. (ur.), *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economies*. London, Sage Publications.

Stubbs, P. i Sertić, N. (1996.), Nevladine organizacije, ulaganje sredstava i socijalno blagostanje: neke hipoteze o Hrvatskoj i Sloveniji, *Revija za socijalnu politiku*, 3(1): 25-30.

Townsend, P. i Donker, K. (1996.), *Global Restructuring and Social Policy-the need to establish an international welfare state*. Bristol, The Polity Press.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Svjetska banka. (1995.), Prijedlog reforme hrvatskog mirovinskog sustava, *Revija za socijalnu politiku*, 2(4): 315-321.

Svjetska banka. (1996.), Prilagodba javnog sektora Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 3(2): 135-147.

Széman, Z. (1996.), *The New Welfare Mix in Hungary*, rukopis.

Synak, B.(1996.), *New Welfare Mix in Eastern Europe: Poland*, rukopis.

Škembar, A. (1994.), Glavne intencije Prijedloga novog zakona o mirovinskom osiguranju, *Revija za socijalnu politiku*, 1(2): 167-178.

Vlada Republike Hrvatske. (1994.), *Izvešće o socijalnoj politici u Hrvatskoj*. Zagreb.

Vlada Republike Hrvatske. (1996.), *Program podmirjenja socijalnih potreba od 1997. do 1999. godine*. Zagreb.

Conceptual Framework of Welfare Mix and Comparative Analysis of Opportunities for its Development in Croatia

Gojko BEŽOVAN
Faculty of Law, Zagreb

In this paper the author comparatively analyses the development of welfare mix in Croatia, Poland and Hungary. After the collapse of communism the systems of social policies are in incremental changes. Beside the overall domination of state and state agencies in delivering social services, non-profit organisations and private commercial organisations are emerging and developing. Conceptual and methodological problems of the development of welfare mix, as well as the results of recent research are presented. The political context of debates on social issues is very important for social policy development. We are making conclusions on the development of programmes of welfare mix based on the analysis of systems of social security: system of social care, pension insurance, unemployment insurance, health insurance, family benefits, and child's allowance. Furthermore, we analyse employment policy, personal social services, health care, housing policy and educational policy. In these countries we are faced with the reduction of social rights of citizens and with the development of the liberal welfare regime. In conclusion the author analyses the advantages and the shortcomings of Croatia in relation to Hungary and Poland in the development of welfare mix. There is also an analysis of the opportunities and limitations for welfare mix development in Croatia.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 7 (1998),
BR. 3 (35),
STR. 399-428

BEŽOVAN, G.:
KONCEPTUALNI
OKVIR KOMBINIRANE...

Der konzeptuelle Rahmen einer kombinierten Sozialpolitik und die komparative Analyse zur Möglichkeit ihrer Entwicklung in Kroatien

Gojko BEŽOVAN
Juristische Fakultät, Zagreb

Dieser Artikel bringt die Ergebnisse einer komparativen empirischen Untersuchung zur Entwicklung einer kombinierten Sozialpolitik in Kroatien, Polen und Ungarn. Mit dem Zerfall des Kommunismus kommt es zu einer allmählichen Änderung der sozialpolitischen Systeme. Neben der allgemeinen Vorherrschaft von Staat und staatlichen Agenturen innerhalb des sozialen Dienstleistungsangebots treten allmählich profitlose und privat-kommerzielle Organisationen auf den Plan. Die Arbeit erörtert konzeptuelle und methodologische Probleme bei der Entwicklung einer kombinierten Sozialpolitik und legt die Ergebnisse jüngster Untersuchungen dar.

Ausschlaggebend für die Entwicklung einer Sozialpolitik ist der politische Rahmen, in dem soziale Probleme erörtert werden. Schlüsse darüber, wie sozialpolitische Programme sich entwickeln werden, ergeben sich aufgrund der Analyse des gegebenen sozialen Sicherheitssystems: gemeint sind Sozialfürsorge, Rentenfürsorge, Arbeitslosenfürsorge, Gesundheitsfürsorge, Familienzuschüsse und Kindergeld. Analysiert werden ferner Beschäftigungspolitik, individuelle Sozialdienstleistungen, Gesundheitsschutz, Wohnungsbaupolitik und Bildungspolitik. In den genannten Ländern werden die Sozialrechte der Bürger reduziert und ein liberales Sozialregime entwickelt. Abschließend erörtert der Verfasser die Vor- und Nachteile Kroatiens hinsichtlich der Entwicklung einer kombinierten Sozialpolitik und vergleicht diese mit der diesbezüglichen Lage in Polen und Ungarn. Zu den günstigen und den einschränkenden Voraussetzungen für die Entwicklung einer kombinierten Sozialpolitik in Kroatien wird gesondert Stellung genommen.