

EXEMPLIS DISCIMUS: REAFIRMACIJA VRIJEDNOSTI I REDEFINICIJA SADRŽAJA SOCIJALNE DRŽAVE U NOVOM STOLJEĆU

Izv. prof. dr. sc. Sonja Cindori*
Valentino Kuzelj**

UDK 364.013
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.2.7>
Ur.: 5. srpnja 2018
Pr.: 28. studenog 2018.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Ekonomске krize s kraja 20. i početka 21. stoljeća aktualiziraju prijepore oko uloge države u socio-ekonomskom životu društva. Populistički pokreti izrasli na posljedicama posljednje velike krize iz 2008. pozivajući se na socijalnu državu i socijalnu pravdu, smjeraju rastakanju demokratskoga poretka. Zbog toga se imperativnim nameće poznavanje nastanka socijalne države, njezine konstitucionalizacije i jačanja opće solidarnosti u poslijeratnim godinama druge polovice 20. stoljeća. Radi jačanja socijalne države nužno je promotriti neoliberalnu kritiku njezine koncepcije te snagom tumačenja načela socijalne države i socijalne pravde proizišlima iz recentne ustavnosudske prakse pristupiti reafirmaciji koncepta socijalne države kao države općeg blagostanja. Vodiljom na putu reafirmacije vrijednosti i redefinicije njezina sadržaja nameće se skandinavski model socijalne države, posebice dansko oživotvorenje, tzv. flexicurity modela, a najpogodnijim sredstvom njezina ostvarenja fiskalni suverenitet države. Jačanjem poreznoga kapaciteta, uvažavajući ustavna ograničenja oporezivanja, moguće se približiti skandinavskom modelu aktivne socijalne države kao jamcu sigurnosti i mobilnosti te izgraditi novu državu opće solidarnosti.

Ključne riječi: *socijalna država; država blagostanja; socijalna pravda; solidarnost; fiskalni suverenitet; porezna država*

1. UVOD

Začetci socijalne države u rudimentarnom se obliku javljaju krajem 19. stoljeća, a konstitucionalizacija socijalnih prava započinje Ustavom Weimarske Republike 1919., dok će završetak Drugoga svjetskog rata označiti početak zlatnog doba socijalne

* Dr. sc. Sonja Cindori, izvanredna profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, scindori@pravo.hr.

** Valentino Kuzelj, student, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, valentino.kuzelj01@gmail.com.

države. Ekonomska kriza s kraja sedamdesetih godina prošloga stoljeća dovodi u pitanje opstojnost socijalne države, dok se posljedice uspona na vlast neoliberalne doktrine u narednom desetljeću osjećaju do danas. Neovisno o navedenom, tijekom, tzv. zlatnog doba socijalna se država institucionalizirala te usprkos stremljenju k liberalizaciji ostaje vrednotom društvene solidarnosti. Kroz praksu ustavnih sudova uspijeva se prometnuti u normativno načelo koje obvezuje zakonodavca umiješati se u zakone tržišta radi ispravljanja nejednakosti, istodobno prepuštajući model i sadržaj takve intervencije normativnoj slobodi zakonodavne vlasti.

Posljednja ekonomska kriza rezultirala je ne samo ekonomskim, već i društvenim posljedicama u obliku populističkih pokreta koji, pozivajući se među inim i na načela socijalne države i pravde, streme urušavanju suvremenih demokratskih poredaka. Zbog toga je važno upoznati se s rađanjem, evolucijom i suvremenim značajem socijalne države, modelima njezina ostvarenja te suvremenim prijeporima oko njezinih zadaća. U tom će se cilju u radu izložiti osnovni značaj socijalne države, nastanak, razvoj i modeli njezina ostvarenja, istaknuti značenje krize socijalne države, nužnost reafirmacije kao brane od bujajućeg populizma, normativni značaj načela socijalne države i socijalne pravde kao ustavnih vrednota te u završnom dijelu rada dati prijedlog izgradnje nove socijalne države kroz fiskalni suverenitet, radi ostvarenja opće solidarnosti.

2. OSNOVNE ODREDNICE SOCIJALNE DRŽAVE

Teško je ponuditi jednoznačnu definiciju socijalne države bez sagledavanja njezina nastanka i razvoja. Socijalna država svoje podrijetlo vuče iz preobražaja teorije blagostanja. Ideja blagostanja ostvarena u noćobdijskoj državi razvila se kroz ideju države jamca temeljnih egzistencijalnih prava do pozitivnog shvaćanja države kao jamca socijalnih prava koju kritičari nerijetko nazivaju skrbničkom ili paternalističkom.¹ Načelo socijalne države izrasta iz kritike liberalne doktrine 19. stoljeća koliko i iz pragmatičnih razloga ublažavanja rastućeg siromaštva kao posljedice industrijske revolucije. Ona pritom ne prestaje biti jamac individualne slobode. Naprotiv, postaje jamcem slobode od nužde.² Socijalna država prirodan je slijed pravne države i vladavine prava te je njezino ostvarenje moguće smatrati uvjetom legitimiteta vlasti.³ Takva vjerodostojnost više ne počiva isključivo na legitimitetu fizičke prisile, već na mogućnosti osiguranja osnovnih egzistencijalnih uvjeta građana.

Recentna pojavnost socijalne države usmjerena je ostvarenju socijalne pravde i sigurnosti. Ipak, niti u njezino zlatno doba, a tako niti danas, socijalna država ne uklanja, već samo ublažava socijalne nejednakosti.⁴ Pritom zadržava odlike države

1 Dokić, M., *Preobražaji teorije blagostanja*, Zagreb, Prolegomena, vol. 15, 2/2016., str. 190-191.

2 Dicke, K., *Pravna državnost i socijalna državnost – relativiziranje ili jačanje demokratskog načela u ustavnoj državi?*, Zagreb, Politička misao, vol. 35, 3/1998., str. 85.

3 Miličić, V., *Socijalna država, država blagostanja*, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 5, 4/1998., str. 261.

4 Lončarić-Horvat, O., *Socijalna država i posredni porezi*, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 2/1995., str. 115.

koja je ujedno demokratska i pravna. Kao demokratska počiva na suverenitetu naroda te slobodnim i višestranačkim izborima, dok je kao pravna izgrađena na načelima ustavnosti i zakonitosti te vladavini prava. Njezin se socijalni aspekt ogleda u kontroli socijalnih procesa i djelotvornim sustavima socijalne sigurnosti.⁵

Većina ustava suvremenih država utemeljuje ih kao socijalne te ističe načela socijalne pravde i jednakosti najvišim vrednotama ustavnopravnoga poretka. Tako je i Republika Hrvatska Ustavom uređena kao demokratska i socijalna država,⁶ a jednakost, socijalna pravda i vladavina prava izdignute su među najviše ustavne vrednote.⁷ Iz navedenoga nedvosmisleno proizlazi da je Republika Hrvatska demokratska, pravna i socijalna država. U cilju analize postignutog stupnja razvoja socijalne pravednosti potrebno je promotriti nastanak, razvoj i evoluciju sadržaja socijalne države i njezinoga ustavnosudskog shvaćanja.

3. NASTANAK I RAZVOJ SOCIJALNE DRŽAVE

Kroz povijesno-komparativni pristup, prema Esping-Andersenu moguće je razlikovati tri tipa socijalne države: državno-korporativistički (konzervativni), liberalni i socijaldemokratski.⁸ Navedena će kategorizacija poslužiti kao osnova prikaza nastanka i razvoja socijalne države kroz osobitosti svakoga navedenog oblika.

3.1. Državno-korporativistički ili konzervativni model

Konzervativni model socijalne države originira u Bismarckovom zakonodavstvu s kraja 19. stoljeća. Začetak promjene u shvaćanju uloge države od „noćobdije“ prema „skrbniku“ javlja se iz pragmatičnih razloga: bujajućeg siromaštva radnika kao neminovne posljedice industrijalizacije i urbanizacije te opasnosti od revolucionarnih stremljenja zasnovanih na socijalističkim zasadama. Država, šireći granice svojeg djelovanja, vezuje za sebe radničku egzistenciju, ne ostavljajući mjesta revolucionarnoj ideji u tom „zagrljaju“.

Takvo pragmatično „rađanje“ socijalne države oslikano je trima zakonima: Zakonom o obveznom osiguranju za slučaj bolesti iz 1883., Zakonom o nesreći na radu iz 1884. i Zakonom o mirovinskom osiguranju iz 1889. Tri navedena zakona predstavljaju početak kodifikacije osnovnih zadaća socijalne države te su 1911. ujedinjena u kodeks socijalnog osiguranja. Ostvarenje sadržaja sva tri zakona zamišljeno je kroz sustav doprinosa u fondove osiguranja koje (ovisno o vrsti) u različitim omjerima uplaćuju radnici i poslodavci. Država primarno ne sudjeluje u financiranju zadataka socijalne države, već na sebe preuzima ulogu reguliranja njezinih sadržaja i osiguranja pravnog okvira njihovu ispunjenju.⁹ Iz naravi tih zakona

5 Ravnić, A., *Socijalna država i država blagostanja*, Zagreb, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 3, 3/1996., str. 239.

6 *Ustav Republike Hrvatske*, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 1. st. 1.

7 *Ustav Republike Hrvatske*, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 3.

8 Puljiz, V., *Južnoeuropska socijalna država*, Zagreb, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 3, 1/1996., str. 45.

9 id., *Bismarckove socijalne reforme*, Zagreb, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 2, 3/1995., str.

proizlazi razlog zbog kojeg će Esping-Andersen takav model socijalne države nazvati državno-korporativističkim.

Ako je Bismarcka moguće smatrati ocem socijalnih prava, tada je Njemačku (Weimarsku Republiku) prikladno osloviti „majkom socijalne državnosti“ jer se začetkom konstitucionalizacije socijalnih prava smatraju upravo odredbe Weimarskog ustava iz 1919. Ekonomski je sustav ustrojen na načelima pravednosti i ostvarenja dostojanstva svijui, a unutar tako postavljenih granica zajamčena je individualna ekonomska sloboda.¹⁰

3.2. Liberalni model

Liberalni model socijalne države razvija se u anglosaksonskim zemljama. Naglašeni individualizam i nerazvijen osjećaj solidarnosti obilježili su prva dva stoljeća Sjedinjenih Američkih Država (u daljnjem tekstu: SAD). Zbog toga ne čudi da su se prvi oblici socijalne pomoći razvijali u obliku privatnih filantropskih organizacija (npr. *Charity Organization Societies* i *Settlement houses*) utemeljenih na uvjerenju da bogati trebaju pomagati siromašne, potaknuti svojom dobrom naravi, a ne prema državnom nalogu. Upravo zbog duha američkog individualizma radnički se pokret pod okriljem sindikata razvija sporije negoli u Europi. Sindikati okupljeni oko *American Federation of Labor* na prijelazu s 19. na 20. stoljeće nisu motivirani mijenjati socijalni sustav, već u borbi za položaj radnika smatraju poslodavce svojim protivnicima. Sindikati osiguravaju radnike od socijalnih rizika vežući ih tako uz sebe, a financiranje radničkih prava definiraju kolektivnim ugovorima kao glavnim instrumentom sindikalnoga djelovanja. Zahtjevi za državnom regulacijom „divljeg“ kapitalizma pojavljuju se tek nakon depresije koja je pogodila SAD 1929., na koje će predsjednik Roosevelt odgovoriti mjerama čiji je cilj zapošljavanje, a ne osiguranje nezaposlenih od posljedica koje nezaposlenost donosi.¹¹

Pragmatičan i postupan razvoj, decentralizacija funkcija i značajan udio privatnog sektora temeljna su obilježja sustava socijalne sigurnosti SAD-a koji svoj začetak vuče iz Rooseveltova *Social Security Acta* usvojenog 1935. kao nacionalnoga programa osiguranja od starosti i nezaposlenosti koji je narednih godina proširivan i dopunjavan.¹² Takva obilježja uglavnom ostaju odrednicama američke socijalne države sve do danas. Ipak, valja podsjetiti na riječi predsjednika Roosevelta, prema kojima je sigurnost bitna odrednica „traganja za srećom“ iz Deklaracije nezavisnosti.¹³

Liberalni model britanske socijalne države u svojem se razvoju duboko razlikuje od američkoga. Početci socijalne regulacije elizabetanskog doba, kroz tzv. Stari zakon o siromašnima iz 1601., ogledaju se u kombiniranim oblicima paternalističke skrbi

243-246.

10 The Reich Constitution of August 11th 1919 (Weimar Constitution) with Modifications, čl. 151. st. 1., http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php (6. lipnja 2018.).

11 Puljiz, V., SAD: liberalizam, filantropija i Rooseveltove socijalne reforme, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 4, 1/1997., str. 58-61.

12 id., Programi socijalne sigurnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 1/1995., str. 61-62.

13 id., SAD: liberalizam..., cit., str. 62.

o radno nesposobnim siromašnima, s represivnim obilježjima odnosa prema ostalim siromašnima kao krajnjem izrazu duha kalvinističkog puritanizma. Zakonom iz vremena ekonomske krize 1795. prvi je put priznato pravo na egzistencijalni minimum siromašnima koji radom ne uspijevaju udovoljiti osnovnim životnim potrebama. Novi zakon o siromašnima iz 1834. izraz je krajnjega liberalizma viktorijanskoga razdoblja koji dokida s represivnim i paternalističkim obilježjima elizabetanskoga zakona. Stari zakon o siromašnima doživljen je preprekom gospodarstvu te je uspostavljen centralizirani sustav unificirane pomoći siromašnima kojeg odlikuje povećana selektivnost. Cilj takvih izmjena leži u nastojanju da se siromašne potakne na pronalaženje izvora zarade. *Laissez-faire* politika doživljava zaokret u vrijeme liberalne vlade L. Georgea koja usvaja dva socijalna zakona: Zakon o mirovinama starim ljudima iz 1908. (temeljen na niskim mirovinama uz provjeru imovnog stanja, a financiran kroz poreze čiji su obveznici bogatiji građani) i Zakon o zdravstvenom osiguranju i osiguranju od nezaposlenosti iz 1911. (temeljen na obveznom osiguranju koje obuhvaća sve radnike čija su primanja ispod određenoga godišnjeg cenzusa, ostvarenom kroz doprinose koje snose poslodavci, radnici i država). Tezu kako je takvim reformama odstupljeno od liberalne teorije tržišta valja odlučno odbaciti s obzirom na to da su one tek nastojale umanjiti društvene nejednakosti i nepravde, zadržavajući ideju individualističke samopomoći kroz obrazovanje i promicanje jednakosti šansi.¹⁴

Zlatno doba socijalne države nakon pada nacizma neodvojivo je od imena lorda Williama Beveridgea čiji je izvještaj *Social Insurance and Allied Services* iz 1942. postao temelj poslijeratnih socijalnih politika. Njime se identificira bolesno tkivo britanskoga društva ogledano kroz bolest, prljavštinu, nezaposlenost, siromaštvo i neznanje. Beveridgeove se reforme zasnivaju na konceptu socijalne sigurnosti, radije nego socijalnog osiguranja. Naglašena je uloga države u oslobođenju pojedinaca od nužde jamstvom sigurnosti prihoda. Temelj ovoga principa počiva na punoj zaposlenosti kao maksimi zlatnoga doba socijalne države o kojoj se danas govori tek kao o reliktu prošlosti. U središtu su pozornosti jedinstvene socijalne naknade kao ostvarenje nacionalnoga egzistencijalnog minimuma. Takve naknade ne nagrizaju liberalno načelo samopomoći jer su relativno niske i služe upravo zadovoljenju osnovnih potreba. Time poticaj individualne akcije nije nestao, naprotiv, olakšan je sigurnošću pri traganju za srećom.¹⁵

3.3. Socijaldemokratski, skandinavski ili nordijski model

Socijaldemokratski model socijalne države posebnost je skandinavskih zemalja zbog čega se naziva još i skandinavskim ili nordijskim. Takva socijalna država, izrasla iz duha solidarizma i univerzalizma, pruža socijalne usluge uz relativno visoka davanja svim građanima, a temeljna joj je odlika financiranje putem poreza, umjesto doprinosa bismarckovskog tipa. Nastanak ovakvog modela bilježi se u Danskoj uvođenjem mirovina za siromašne 1891., financiranih sredstvima prikupljenim porezom na pivo.

14 id., Velika Britanija: od zakona za siromašne do laburističkih socijalnih reformi, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 2/1996., str. 159-164.

15 loc. cit.

Najveću reformu i proširenje socijalne države toga doba uvest će Švedska 1913. u obliku univerzalnih narodnih mirovina. Iz tih se temelja tridesetih godina razvila švedska socijalna država, prožeta duhom solidarizma, financirana porezima, a orijentirana k prevenciji siromaštva, potpori obitelji te pronatalitetnoj politici. Takav oblik socijalne države ide u korist svim slojevima društva, a njezin se legitimitet širi na cjelokupno društvo koje prihvaća ideju jednakosti i solidarnosti kao svoju osnovu. Usprkos određenom stupnju liberalizacije započete osamdesetih godina, skandinavski model socijalne države ostaje primjerom oživotvorene solidarnosti.¹⁶

3.4. Različit put i brzina razvoja socijalne države

Nisu sve države jednakom brzinom i odlučnošću zakoračile u usvajanje socijalnoga zakonodavstva poput *supra* izloženih predstavnika triju modela socijalne države. Tako Francuska, opterećena mentalitetom seljaštva kao dominantne klase, razvojem buržoazije umjesto srednje klase poduzetnika te ratovima i revolucijama, nije uspjela jednako smjelo zakoračiti u reforme zakonodavstva u smjeru solidarnosti i univerzalnosti socijalne zaštite. Bolnice i dobrotvorni uredi nacionalizirani u vrijeme revolucije prepušteni su lokalnim i municipalnim vlastima, dok se država ogradila od izravne intervencije u smislu pomoći siromašnima. Razvoj radničkoga pokreta zaustavljen je famoznim *Le Chapelier* zakonom 1791. koji, zabranjujući radničke asocijacije, osigurava odnos države i građana bez posrednika (što je u potpunosti suprotnosti s današnjim shvaćanjem ne samo socijalne već i pravne države gdje između države i građanina stoje Ustav i zakoni!). Osiguranje od nesreće na radu uvedeno je u Francuskoj 1898., a rudimentarni oblik mirovinskog osiguranja već 1910. Nadalje, Zakon o socijalnom osiguranju donesen je 1930. u cilju osiguranja materinstva, starosti, invaliditeta, bolesti i smrti. Ono što najviše ukazuje na zaostalost u razvoju francuske socijalne države svakako je osiguranje od nezaposlenosti koje se usprkos duhu solidarizma nakon Prvog svjetskog rata počelo razvijati tek pedesetih godina, a kodificirano je 1958. Time se francuska socijalna država ogleda dijelom u bismarckovskom modelu socijalnog osiguranja, a dijelom u sustavu socijalne pomoći, uz jak utjecaj crkve ponajviše kroz ideju pomoći obitelji zasnovanu na socijalnom katolicizmu.¹⁷

Bez obzira na razlike u oblicima i brzini usvajanja socijalnoga zakonodavstva, većina suvremenih država poslijeratnog razdoblja pedesetih i šezdesetih godina konstitucionalizirala je socijalna prava i proširila ih u mjeri zbog koje to razdoblje ostaje zlatnim dobom socijalne države. Ekonomske krize sedamdesetih godina dovele su u pitanje postulate poslijeratne socijalne države. Puna zaposlenost te rašireni i izdašni programi socijalnih politika postali su preskupi i neodrživi. Predstavnici neoliberalnih doktrina uspinju se na vlast u ionako tradicionalno liberalnim socijalnim državama anglosaksonskoga kruga te provode ekonomske politike, tzv. „tačerizma“ i „reganizma“ čije se temeljne odrednice očituju u ograničavanju uloge države uz

16 id., Korijeni skandinavskog solidarizma, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 1/1996., str. 51-57.

17 id., Francuska: spor uspon socijalne države, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 4/1995., str. 337-342.

jačanje privatnog sektora te smanjenju javnih rashoda popraćenom smanjenjem poreza.

4. OSNOVNA OBILJEŽJA KRIZE SOCIJALNE DRŽAVE

Jednako kako je velika ekonomska kriza tridesetih godina učvrstila i proširila socijalnu državu, tako ju je sedamdesetih godina oslabila, dovodeći u pitanje njezin opstanak.¹⁸ Neoliberalna doktrina izgrađena na kritici paternalističke socijalne države, države „dasilje“ ili „mačehe“, dubinski se razlikuje od liberalne doktrine nastale na teoriji Adama Smitha. Neoliberali odbacuju ideju reafirmacije noćobdijske države uništenjem jake države nastale na temelju teorije blagostanja. Shvaćaju da je jednako lako (vjerojatno i lakše) provesti neoliberalne ideje putem državnog mehanizma, koliko i neovisno o njemu. Državu nastoje rekonstruirati marketizacijom državnih usluga pruženih na ugovornoj osnovi što ju ne slabi, već štoviše, birokracija neoliberalnih režima raste. Sve što se takvom politikom uspjelo postići jest svodenje građana na korisnike, kupce državnih usluga. Najvažnija odrednica koju je neoliberalizam posudio od liberalne teorije jest slobodno tržište kao najbolji regulator ekonomskih odnosa. Nejednakost neoliberalima postaje prirodno stanje u koje ne treba zadirati, jer upravo nejednakost motivira pojedince na dnu ljestvice, umjesto da država intervenira provodeći „zastarjele“ ideje pravde i jednakosti. Idejom tržišta koje generira rješenja problemima proizišlim djelovanjem samog tržišta, neoliberali su pokušali od isključivo ekonomske teorije stvoriti moralno načelo.¹⁹

Odmicanjem od ideologijskih suprotstavljanja neoliberalizma teoriji socijalne države dolazi se do konkretnih (i gdje god ispravnih) zamjerki preraspodjeli društvenoga bogatstva mehanizmima socijalne države. S druge strane, neke od kritika sa stajališta demokracije i jednakosti percipiranih kroz prizmu suvremenih društava treba zdušno odbaciti kao diskriminirajuće i zaostale. Tako ideju da programi potpore samohranim majkama i poticaj zaposlenju žena razaraju jezgrovite obitelji te pridonose siromaštvu²⁰ treba odbaciti kao nedemokratske i nedopustive u suvremenom poimanju civilizacijskih tekovina jednakosti i zabrane diskriminacije. Tu valja podsjetiti na odredbu Ustava Republike Hrvatske prema kojoj je obitelj pod posebnom zaštitom države²¹ jer država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.²²

Jednako odlučno treba odbaciti i ideju da djelatnost socijalne države, poput transfera sredstava ugroženim građanima zbog nezaposlenosti te garancija univerzalnih, dostupnih i, što više, besplatnih javnih usluga, demotivira građane u pronalasku zaposlenja (ili izvora povećanja prihoda). Teza da socijalna država

18 Perko-Šeparović, I., *Kriza države općeg blagostanja*, Zagreb, Politička misao, vol. 24, 4/1987., str. 7.

19 Mirowski, P., *Neoliberalna početnica*, Zagreb, Diskrepancija, vol. 12, 18/2013., str. 189-196.

20 Block, W. i dr., *Socijalna država: negativni učinci na društvo*, Zagreb, Acta Economica Et Turistica, vol. 1, 1/2015., str. 78-79.

21 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 62. st. 1.

22 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 63.

zarobljava siromašne u siromaštvu,²³ usput svodeći one na dnu društvene ljestvice na stereotip neradnika koji svojevoljno parazitiraju na račun poreznih obveznika, u suprotnosti je sa samim temeljima modernih ustavnih poredaka u kojima je pravo na poštovanje ljudskoga dostojanstva najviša vrednota (tako čl. 35. Ustava Republike Hrvatske te čl. 1. st. 1. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke čiji će značaj biti prikazan *infra*).

Pored *supra* kritiziranih stavova iz neoliberalne kritike socijalne države, moguće je izdvojiti primjedbu o pretjeranoj birokratizaciji državnog aparata putem kojeg transakcija od proračunskih sredstava do računa primatelja socijalne pomoći umanjuje sredstva namijenjena smanjenju društvenih razlika.²⁴

Valja naglasiti kako i neoliberalni model ne uspijeva riješiti problem nezaposlenosti, s obzirom na to da je osamdesetih godina puna zaposlenost prestala biti ostvarivim ciljem modernih država. Tržište može odgovoriti tek *a posteriori* kada je kriza već nastala, dok je postojećim mehanizmima nemoguće djelovati na uzroke. Stoga ne čudi da se već osamdesetih godina pojavila nova teorija, tzv. *sustainable society* koja odbacuje teoriju proizvodnje radi profita, već radi zadovoljenja osobnih potreba. Pritom se polazi od osnovnih materijalnih i nematerijalnih potreba, a prelazak s neobuzdanog tržišta na *sustainable society* počiva na regulatornim ovlastima države.²⁵

Neoliberalna doktrina zbog novih ekonomskih kriza pokazala se jednako neučinkovitom, usto još i nezainteresiranom za rješavanje problema rastućeg siromaštva i nejednakosti te su evidentni zahtjevi za reafirmacijom socijalne države. Dakako, u suvremeno doba informatizacije i globalizacije ciljevi i sredstva zlatnog doba socijalne države ostaju neostvarivi, a „stare stranke“ zapadnih demokracija ne uspijevaju iznaći nove socijalne politike koje bi se prometnule u moralna društvena načela. Na temelju navedenog evidentno je da moderna država još uvijek trpi porođajne muke pri rađanju novog modela socijalne države 21. stoljeća.

5. USPON POPULIZMA I NUŽNOST REAFIRMACIJE SOCIJALNE DRŽAVE

Prije negoli se zakorači u analizu socijalne države 21. stoljeća, potrebno je promotriti južnoeuropsku državu s kraja prošlog milenija, obrisi čijih problema se sve više ogledaju u obliku posttranzicijske Republike Hrvatske, te u razgradnju sadržaja socijalne države u tranzicijskim zemljama tijekom devedesetih godina.

Pođe li se od tipologije socijalne države Richarda Titmussa umjesto *supra* izloženih Esping-Andersenovih modela, dolazi do razlikovanja rezidualne, industrijske te institucionalne socijalne politike. Upravo se rezidualnim ili rudimentarnim može okarakterizirati model južnoeuropske socijalne države s kraja prošloga stoljeća. Takav je model karakterističan za Portugal, Španjolsku, Italiju i Grčku. U svim navedenim državama, osim Grčke, prisutan je snažan utjecaj Katoličke Crkve. Ustavi tih zemalja utemeljuju ih kao socijalne, ali takvo je određenje isključivo nominalno. U tom je

23 Block, W. i dr., op. cit., str. 85.

24 Block, W. i dr., op. cit., str. 80-81.

25 Perko-Šeparović, I., op. cit., str. 7-11.

smislu, socijalna država obilježena dualnim karakterom zaštićenog stanovništva kojem je većina socijalnih usluga dostupna i izdašna (pripadnici te skupine većinom su zaposleni u javnoj službi), dok su s druge strane spektra nezaštićeni ili slabo zaštićeni radnici privatnog sektora i nezaposleni. Socijalna prava ne počivaju na univerzalizmu i otvorenosti, kao niti na nepristranosti i solidarnosti. U zamjenu za navedeno, sustav počiva na klijentelizmu. Formalno univerzalističko načelo zdravstvenog sustava u stvarnosti je neprovedeno, a država se neznatno upliće u sferu socijalnih usluga koje su isprepletene javno-privatnim elementima. Kriza socijalne države u državama južnoeuropskoga modela je dvojaka. Niska razina zaposlenosti, demografsko starenje te slab gospodarski rast izražavaju potrebu za jačanjem socijalne uloge države – istodobno tražeći restrikcije u njezinoj proračunskoj politici, ali i u izdancima na račun ostvarenja socijalne države.²⁶

Suprotno, devedesetih godina prošlog stoljeća zemlje srednje i istočne Europe su, i one proizišle iz, tzv. Baršunaste revolucije i one nastale raspadom Jugoslavije, doživjele dvostruki šok: tranziciju iz planskoga gospodarstva (samoupravljanja, u slučaju zemalja bivše Jugoslavije) u tržišno, a usporedno s privatizacijskim procesima svjedočile su i rastakanju socijalne sigurnosti kakvu su poznavale do tada. Egalitarna raspodjela zarade, upotpunjena dobro usmjerenim obiteljskim potporama u socijalističkim zemljama, znatno je pridonijela smanjenju neravnopravnosti, a pomoć siromašnima pružana je većem broju ugroženih ponajviše sigurnim zaposlenjem te značajnim novčanim naknadama i uslugama, umjesto mehanizmima socijalne pomoći. Početkom procesa tranzicije glavnim obilježjem postsocijalističkih zemalja smatra se porast siromaštva ogledan kroz masovna otpuštanja radnika te propadanje industrijskih gradova, a fiskalna kriza smanjuje mogućnost transfernih plaćanja na ime smanjenja bujajućih nejednakosti. Iz navedenoga proizlazi da je politika sprječavanja siromaštva u tranzicijskim zemljama *de facto* nemoguća te se nužnom nametnula politika ublažavanja njegovih posljedica.²⁷

Republika Hrvatska, kao zemlja postsocijalističke tranzicije obilježena je određenim specifičnostima koje priječe njezino svrstavanje u jedan od Esping-Andersenovih ideal-tipskih modela socijalne države. Pritom niti definiranje jednog, novoga modela „post-tranzicijske“ ili „post-blokovske“ socijalne države, nije moguće s obzirom na to da su nakon 1989. godine nestankom umjetno stvorene uniformnosti otkrivene različitosti među tradicijama, razvijenosti i mentalitetima naroda pojedinih socijalističkih zemalja.²⁸ Uz uspostavu demokratskoga poretka koji je jednopartijski sustav zamijenio višestranačjem i prijelaz iz socijalističkog u tržišno gospodarstvo ističe se nepripremljenost socijalne politike takvim korjenitim društvenim promjenama. Procesi transformacije obilježeni su diskrepancijom pokušaja legitimiranja novih demokratskih vlasti i uspostave tržišta u odnosu na ostvarenje socijalne pravde kao jednog od uvjeta legitimacije suvremenih poredaka. Tako se jednim od temeljnih neuspjeha transformacije ističe proces privatizacije društvenog vlasništva čije su

26 Puljiz, V., Južnoeuropska..., cit., str. 45-49.

27 Sipos, S., Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 2/1995., 169-175.

28 Puljiz, V., Socijalna politika postsocijalističkih zemalja, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 1, 1/1993., str. 83-84.

posljedice u raskoraku s idejom socijalne pravde. Nastavno na uvođenje tržišnih mehanizama i privatizaciju vezuje se porast nezaposlenosti i pad standarda.²⁹

Pritom su se u Strategiji razvoja makroekonomije 2001. isticale dvije vrste prepreka razvoju: prvu su činile psihološke i običajne prepreke ukorijenjene u egalitarnom sindromu naslijeđenom iz prošlog sustava, dok je druga počivala na percepciji „novonastalih političkih i gospodarskih procesa, društvenih troškova tranzicije i rata“.³⁰ Haramija i Njavro identificiraju pet čimbenika neuspjeha tranzicije: lošu gospodarsku strukturu naslijeđenu iz socijalizma i prevelik utjecaj politike na gospodarstvo; institucionalno nasljeđe prošloga razdoblja ponajbolje izraženo sintagmom „birokratski div“ pojačanom korupcijom; posljedično prvim dvama čimbenicima ističu loše provedenu privatizaciju; sagledavajući takvu konstelaciju odnosa pomoć zapada pokazala se nedostatnom, a međunarodna potpora tranziciji je šablonska i neprilagođena različitostima zemalja proizišlih ispod socijalističke „kape“, a naposljetku se ističe nerazvojni karakter stranih investicija.³¹

Kriza socijalne države s kraja prošlog stoljeća svoje uzroke pronalazi u usporavanju gospodarskog razvoja, deindustrijalizaciji te poražavajućim ekonomskim trendovima.³² Uz navedene vanjske čimbenike, socijalna država generira uzroke vlastita propadanja. U tom kolopletu uzročnika dominantnom se nameće činjenica da je tkivo solidarizma i univerzalizma socijalne države počivalo na homogenoj industrijskoj radničkoj klasi koja je danas tek relikvost poslijeratnog zlatnog doba.³³

Kao posljedica kriza generiranih neoliberalnim ekonomskim politikama, onom poteklom iz azijskih država 1997. te drugom, započetom 2008. u SAD-u, koja se prelila u sve sfere svjetskoga društva, ekonomski gubitnici pokazuju otpor globalizaciji, a bilježi se porast protekcionističkih težnji, poglavito u Ujedinjenom Kraljevstvu i SAD-u.³⁴ Glavni protagonisti takvih ideja populistički su pokreti koji se pojavljuju u dvama temeljnim oblicima: *mainstream* političara i radikalnih ili populista u užem smislu. *Mainstream* političari, naglašavajući svoju posebnu vezu s narodom, svoje politike predstavljaju izrazom narodne volje. Sasvim suprotno, radikalni ili populisti u užem smislu pokazuju prijezir prema demokratskim procesima, institucijama i modelu predstavničke demokracije, pritom nastojeći konstruirati sustav neposredne demokracije bez posrednika između vlasti i naroda, a okosnica je njihova djelovanja preka narod – elita.³⁵

Iako takva zamisao, teoretski gledano, potencira ideju o nekom obliku

29 *ibid.*, str. 86-87.

30 Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija, Lovrinčević, Ž. (ur.), Zagreb, listopad 2001., str. 5., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/Arhiva/2.%20-%201.pdf> (25. studenoga 2018.).

31 Haramija, P., Njavro, Đ., Tranzicija i njezini rezultati – zašto tranzicija iz komunističkog u demokratski sustav tržišnog gospodarstva nije ostvarila očekivanja, Zagreb, *Obnovljeni život*, vol. 71, 4/2016., str. 517.

32 Esping-Andersen, G., Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku, Zagreb, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 3, br. 1, 1996., str. 62.

33 *ibid.*, str. 64.

34 Konya, S. i dr., Welfare and governance crises of neoliberal globalization: the new institutional economics perspective, *Dubrovnik, DIEM*, vol. 3, 1/2017., str. 369-370.

35 Derado, A., Populizam i kriza demokracije, Zagreb, *Amalgam*, 6-7/2014., str. 21-22.

demokracije, ipak je u dubokoj suprotnosti s vladavinom prava³⁶ koja jednako obvezuje narod kao suverena te izabrane narodne predstavnike na poštovanje Ustava, zakona i pravnog poretka.³⁷ Pritom krizi demokracije pridonose podjednako: razgradnja, tzv. srednje klase uzrokovana rastućom nejednakošću zapadnih ekonomija³⁸ te nesposobnost politika, tzv. *mainstream* stranaka da se nose s novonastalim društvenim problemima.³⁹ Iz navedenoga proizlazi jasan odgovor na pitanje zašto je reafirmacija socijalne države nužni uvjet očuvanja demokracije. Prije nego što se zakorači putem transformacije i reinstitucionalizacije socijalne države, potrebno je zagledati se u važnost načela socijalne države i socijalne pravde kao ustavnih vrednota i normativne podloge izgradnji nove države blagostanja.

6. **NORMATIVNI ZNAČAJ NAČELA SOCIJALNE DRŽAVE**

Krajem prošlog milenija Pusić dvoji je li socijalna država kao organizacija uspjela institucionalizirati svoj sadržaj.⁴⁰ Institucija predstavlja interese i potrebe pripadnika društva pretvorene u institucionalne svrhe. Takve su svrhe prihvaćene u društvu kao normativna očekivanja zajednice. Organizacija, nasuprot tome, svoje ciljeve izvodi iz temeljnog akta o osnivanju koji je sankcioniran i vrijedi do donošenja novog i drukčijeg propisa ili do opoziva. Svijest i poznavanje sadržaja takvog propisa i njegova internalizacija pripadnika organizacije ne igra presudnu ulogu. Upravo nevažnost mogućnosti transformacije temeljnog propisa u opća normativna očekivanja unutar zajednice daje organizaciji veću elastičnost u odnosu na visok stupanj stabilizacije i prihvaćenosti koji prate instituciju. Napokon, svaka organizacija teži protekom vremena postati institucijom, time što se ciljevi organizacije s vremenom institucionaliziraju u normativna očekivanja.⁴¹

I dok je iz *supra* izloženog vidljivo da je u svojem nastanku socijalna država sasvim sigurno organizacija, prihvatila se 1945. kao razdjelnica između dotadašnje države socijalne pomoći i države blagostanja,⁴² tada se tek u slučaju poslijeratnih država može govoriti o namjeri institucionalizacije socijalne države kao općeg načela. Kriza u zadnjoj četvrtini 20. stoljeća zaustavila je takva nastojanja zbog čega se potrebno zagledati u evoluciju ustavnosudske prakse u svrhu ustanovljenja osnovnih odrednica socijalne države.

Raspravu o ustavnosudskom značenju socijalne države olakšava posezanje za judikaturom Saveznog ustavnog suda SR Njemačke. U posljednjem kvartalu dvadesetog stoljeća Savezni ustavni sud zaključuje kako je samorazumljivo da pomoć bespomoćnima spada u obveze socijalne države, ističući zakonodavčevu normativnu slobodu pri uređenju sustava socijalne pomoći. Pritom će kršenje načela socijalne

36 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 3.

37 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 5.

38 Konya, S. i dr., op. cit., str. 370.

39 Derado, A., op. cit., str. 21.

40 Pusić, E., Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 3/1996., str. 205.

41 *ibid.*, str. 202.

42 *ibid.*, str. 210.

države (čl. 20. st. 1.) i jednakosti pred zakonom (čl. 3. st. 1.) iz Temelnog zakona SR Njemačke⁴³ biti tek nedostatnost dodijeljene pomoći pri udovoljenju zahtjevu socijalne pravde, time što je krug primatelja pomoći netočno određen ili što je jedna skupina, pri utvrđivanju potrebe za socijalnom zaštitom, zapostavljena (BverfGE 40, 121 (Waisenrente II)).⁴⁴ Do kraja milenija njemačka je pravna teorija zauzimala stav da je načelo socijalne države nužno zakonski konkretizirati, isključujući mogućnost ustavnosudske konkretizacije, dok je ustavnosudska interpretacija ustavnih odredbi i zakona ne samo dopuštena, već i potrebna.⁴⁵

Promijenjeno se shvaćanje najbolje ogleda u Odluci o ustavnosti odredbi II. knjige Socijalnog zakonika, tzv. Hartz IV. zakona (BverfGE 125, 175), u kojoj Savezni ustavni sud odstupa od stajališta o nemogućnosti ustavnosudske konkretizacije načela socijalne države te pristupa kreaciji prava na osiguranje osnovnog egzistencijalnog minimuma. To pravo izvodi iz prava na poštovanje ljudskoga dostojanstva (čl. 1. st. 1.) i načela socijalne države (čl. 20. st. 1.), određujući da se do donošenja nove regulative navedeno može ostvariti neposredno na temelju spomenutih odredbi Temelnog zakona SR Njemačke. Valja napomenuti kako je posebno istaknuta zakonodavčeva znatna normativna sloboda pri uređenju socijalne materije, ali je njegova diskrecija ograničena suzdržanom ustavnosudskom kontrolom takve regulacije, koja se ponajprije očituje u pitanju ocjene očigledne nedostatnosti visine davanja o egzistencijalnom minimumu te prihvatljivosti odabrane metode njegova izračuna i zakonodavčeva pridržavanja.⁴⁶

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USRH) više je puta odlučivao o suglasnosti zakona s načelima socijalne države i socijalne pravde. U dvama recentnim rješenjima iznio je shvaćanja socijalne države i socijalne pravde koja potvrđuju njihov normativni značaj. Tako u Rješenju⁴⁷ o ocjeni suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju⁴⁸ i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama⁴⁹ (tzv. zakona o konverziji kredita u švicarskim francima) USRH polazi od tri temeljne funkcije socijalne države kako ih definira Bačić.⁵⁰ Te se funkcije ogledaju u državnom intervencionizmu i „dirizizmu“, obvezi interveniranja u tržišnu funkciju radi umanjenja socijalnih nejednakosti i realizacije temeljnih socijalnih prava te zabrani rastakanja zakonski utemeljenih socijalnih prava.⁵¹

43 Constitution of Germany 1949 (rev. 2014), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en (10. ožujka 2018.)

44 Prema: Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda, Konrad Adenauer Stiftung, 2009., originalna zbirka: Jürgen Schwabe, obradio, dopunio i preveo: Edin Šaričević, str. 526.

45 Rodin, S., Ustavni sud definira socijalnu državu, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 5, 2/1998., str. 115-116.

46 Prema: Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Zern, T., Bauch, M., (ur.), Zaklada Konrad Adenauer, 2015., str. 208-209.

47 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017.

48 Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, NN, br. 102/15.

49 Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, NN, br. 102/15.

50 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017., toč. 26.1.

51 Bačić, A., Prava izgubljena u tranziciji, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 42., 1-2/2005., str. 5.

U ostvarenju pravednoga socijalnog poretka sadržan je zahtjev za ostvarenjem egzistencijalnog minimuma radi ostvarenja ljudskoga dostojanstva, a iz koncepta socijalne države proizlazi pravo vlasništva te obveza nositelja tog prava na doprinos općem dobru. USRH prosuđuje o zakonodavčevu balansiranj u između koncepta socijalne države i tržišnoga gospodarstva te ističe da načela socijalne države i socijalne pravde nisu pogodna neposrednom ograničenju temeljnih prava bez zakonske konkretizacije, ali istodobno su obveza države na skrb o pravednom socijalnom poretku, dok izbor modela ispunjenja te obveze ostaje pridržan zakonodavcu.⁵² Iz navedenoga proizlazi da bi USRH nastupao *ultra vires* procjenjujući svrsishodnost odabranih zakonskih mjera pri ispunjenju obveze sadržane u načelu socijalne države.⁵³

U stručnom mišljenju,⁵⁴ dostavljenom USRH pri odlučivanju o suglasnosti s Ustavom Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku⁵⁵ (tzv. *lex Agrokor*), Kostadinov ističe kako Ustav „ne jamči ni neutralnost izvršne i zakonodavne vlasti na području gospodarske politike, ni socijalno tržišno gospodarstvo koje bi isključivo podlijegalo pravilima koja poštuju tržišne mehanizme“, dok „ograničena ustavnosudska kontrola nad zakonodavcem ne odražava doktrinarni stav pasivnosti prema parlamentima, već predstavlja izraz ekonomskog ustava koji se zalaže za aktivnu ulogu država u gospodarstvu gdje sudovi smatraju da države mogu slijediti vrlo široke ciljeve u javnom interesu, uključujući interese široko shvaćene socijalne politike“. U tom smislu zaključuje kako „ustav ne određuje ni jednu ekonomsku doktrinu ni sustav ili smjer ekonomske politike jer sve što je navedeno potječe od zakonodavca.“⁵⁶ Pozivajući se na judikaturu njemačkoga Saveznog ustavnog suda napominje kako temeljna prava dobivaju novu funkciju kojom pojedinci mogu zahtijevati zaštitu od države. Takva se funkcija odražava ponajprije kroz „ograničavanje gospodarskih sloboda u ime općeg interesa kako bi se ublažila moć najbogatijih“, „ograničavanje područja primjene gospodarskih prava u korist osoba kojima je potrebna pojačana zaštita prava ... širenje zaštite ugovorne slobode na najslabije“ te ustavnosudsko ustanovljenje novoga temeljnog prava „na životni minimum dostojan čovjeka – minimum prihoda siromašnih osoba“.⁵⁷

Shvaćanje da neoliberalni individualizam ne predstavlja slobodu od socijalističkog egalitarizma, već novu vrstu neslobode, neslobode od nužde, prihvaćeno je u suvremenoj praksi ustavnih sudova te *supra* izloženo svjedoči kako je socijalna država danas doista normativni zahtjev, dok iz ekonomske neutralnosti ustava proizlazi kako neograničeno tržište i država „noćni čuvar“ nisu temeljni postulat demokracije. S tim na umu moguće je pristupiti pronalasku rješenja bremenitosti postojeće socijalne države te zakoračiti u teorijsko razmatranje njezine reafirmacije i redefinicije kao nove socijalne države 21. stoljeća.

52 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017., toč. 26.4. i 26.6.

53 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017., toč. 26.8.

54 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018., toč. 10.

55 Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, NN, br. 32/17.

56 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018., toč. 29.5.

57 Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018., toč. 29.5.

7. POSTULATI NOVE SOCIJALNE DRŽAVE

Težeći pronalasku modela socijalne države 21. stoljeća, Esping-Andersen upozorava da su postojeći sustavi europskih socijalnih država uvelike orijentirani na zaštitu starijih osoba. Istodobno ukazuje na potrebu jačanja tržišta rada i obitelji kao izvora zaštite te ističe nužnost redefiniranja socijalnih prava koja, umjesto da zarobljavaju pojedince u sustavu pomoći, trebaju biti efikasno jamstvo životnih šansi.⁵⁸ Posebno rizičnu i ujedno dominantnu društvenu skupinu čine obitelji bez dohotka iz rada te jednoroditeljske obitelji čiji je rizik siromaštva daleko veći od klasične obitelji zlatnog doba socijalne države. Jamcem sigurnosti takvih obitelji Esping-Andersen ponajprije ističe zaposlenost majke.⁵⁹

Takvo stajalište ujedno odražava drugo lice solidarizma novog tisućljeća te je solidarnost kao obrana od nužde dopunjena solidarnošću kao izrazom spolne ravnopravnosti i emancipacije. Uz to, nužnim se nameće pitanje produljenja radnog vijeka koje bi pratilo rast kvalitete života i produljenje očekivane životne dobi, a prioritetnom politikom ističe ulaganje u djecu i mlade.⁶⁰

S obzirom na to da se socijalna država uspjela institucionalizirati, rijetke su države uspjele provesti radikalne zaokrete u smjeru deregulacije i liberalizacije. Države koje se opiru liberalizaciji opterećene su visokim stopama nezaposlenosti, dok je onima obilježenim deregulacijom, uz uspješniju politiku zapošljavanja, svojstvena rastuća nejednakost i siromaštvo. Stoga se potrebno zagledati u primjere Australije i Kanade u kojima je liberalizacija praćena povećanjem socijalnih potpora najugroženijima te skandinavskih zemalja koje se reorijentiraju od sustava pasivnih dohodovnih potpora k snaženju aktivnih politika zapošljavanja i ulaganja u ljudski kapital uz provođenje socijalnih mjera u cilju sprječavanja koncentracije nejednakosti.⁶¹

Umjesto ustrajanja na liberalizaciji i deregulaciji djelatnosti socijalne države, potrebno je poraditi na njezinoj transformaciji od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi. Pasivna socijalna država počiva na sustavu državnih transfera koji nerijetko rezultiraju povećanjem stope dobrovoljne nezaposlenosti, ne stimulira poduzetništvo, zaposlenje i učinkovitost te se zbog time izazvanog smanjenja državnih prihoda dovodi u pitanje mogućnost osiguranja djelatnosti socijalne države i njezinih javnih usluga. Posežući za javnim dugom kao instrumentom namicanja novčanih sredstava, pasivna socijalna država prebacuje teret troškova na dolazeće naraštaje te današnju humanost pretače u krajnje nehuman pristup prema budućim generacijama.⁶²

8. PRIJELAZ PREMA AKTIVNOJ SOCIJALNOJ DRŽAVI

Kao vodilja na putu „aktivacije“ socijalne države svakako se nameće suvremeni

58 Esping-Andersen, G., Kakva socijalna država za XXI. stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 8, 3/2001., str. 311.

59 *ibid.*, str. 313.

60 *ibid.*, str. 317.

61 Esping-Andersen, G., Nakon..., cit., str. 64.

62 Ivanov, M., Porezna presija i blagostanje u socijalnoj državi: slučaj Hrvatske, Zagreb, Ekonomija = Economics, vol. 18, 1/2011., str. 30.

skandinavski model socijalne politike koja je neizostavan segment cjelovite ekonomske politike, a počiva na pretpostavci osiguranja osnovnoga životnog standarda socijalno ugroženima. Socijalna je politika posebno usmjerena na smanjenje siromaštva, jačanje zajedništva, pomoć mladima te rješavanje problema dugoročne nezaposlenosti. Financiranje tih djelatnosti u prvom redu osigurava država, zatim poslodavci, dok osiguranici sudjeluju manje.⁶³

Provođenje mjera socijalne politike većinski počiva na lokalnoj razini dok je uspostava ekonomskog i normativnog okvira pridržana središnjoj državi.⁶⁴ Tomu u prilog svjedoči trend remunicipalizacije javnih službi na tržištu energenata, ali i drugih gospodarskih javnih službi,⁶⁵ u okviru Europske unije kao pokušaja njihova povratka pod državno okrilje. Pritom je uz osiguranje normativnog okvira političke i upravne decentralizacije imperativno stvaranje stabilnog financijskog okvira lokalnih jedinica u okviru fiskalne decentralizacije s obzirom na samoevidentnost povezanosti financijske i autonomije odlučivanja. Posebnu pozornost valja obratiti kako se stremljenja ka financijskoj autonomiji ne bi negativno odrazila na mjere šire fiskalne politike središnje vlasti dovodeći do stanja „fiskalnoga kaosa“.⁶⁶

Hrvatski je zakonodavac već na početku decentralizacijskih stremljenja 2000-ih, definirajući izvore prihoda lokalnih jedinica Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uspostavio tri penalna porezna oblika (na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište, nekorištene poduzetničke nekretnine i neizgrađeno građevno zemljište). Takvo zakonodavčevo nerazumijevanje temeljnih postulata porezno-pravne teorije dovelo je do toga da je USRH ukinuo odredbe spomenutoga zakona⁶⁷ radi njihove eklatantne suprotnosti s ustavnim jamstvom prava vlasništva⁶⁸ i aksiomima hrvatskog porezno-pravnoga sustava.⁶⁹ Time je potvrđeno stajalište prema kojem su porezi u službi građana, a ne sredstvo njihova sankcioniranja.⁷⁰ Pritom su se sami financijski učinci djelovanja takvih protuustavnih poreza prije ukidanja pokazali nevažnim.⁷¹

Proizlazi kako iako potrebna, decentralizacija mora biti provedena uzimajući u

63 Krtalić, S., Kakva će biti nordijska socijalna država u 21. stoljeću, Zagreb, Ekonomski pregled, vol. 55, 1-2/2004., str. 55-56.

64 *ibid.*, str. 63.

65 V. Wollman, H., Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?, Zagreb, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 11, 4/2011.

66 Rogić Lugarić, T. Normativna decentralizacija u Hrvatskoj i njezine granice, Zagreb, Društvena istraživanja, vol. 14, 6/2005., str. 1179.

67 Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-1559/2001 U-I-2355/2002 od 21. veljače 2007., toč. 8.

68 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 48. st. 1.

69 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 51.

70 Cindori, S. i Kuzelj, V., Inadmissibility of penal and confiscatory taxes, 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM 2018, Conference Proceedings, Volume 5, Modern Science, Issue 1.2, Secretariat Bureau (ur.), Albena, STEF 92 Technology, 2018., str. 587-589.

71 „Drugi pak, financijski učinci zakonom omogućenih novih lokalnih poreza: primjerice, poreza na neizgrađeno građevno zemljište, na neobrađeno obradivo zemljište i na nekorištene poduzetničke nekretnine, beznačajni su.” Rogić Lugarić, T., *op. cit.*, str. 1187.

obzir potrebe: očuvanja određene razine jedinstvenosti i jednakosti pri oporezivanju; razgraničenja ovlasti središnje i decentraliziranih jedinica; osiguranja transparentnosti i odgovornosti jedinica glede ubiranja i raspolaganja prihodima; provođenja vodoravnog fiskalnog izravnanja u cilju uklanjanja gospodarskih i socijalnih neravnoteža među jedinicama.⁷² Iz pregleda uvjeta pravilno provedene decentralizacije nameće se pitanje stvarne mogućnosti hrvatskih lokalnih jedinica na participaciju u izgradnji socijalno osjetljivog društva temeljenog na skandinavskom modelu koji se i sam, opirući se idejama neoliberalizma, redefinirao.

Periodične su krize u obliku inflacije i rastuće nezaposlenosti opstojnost skandinavskoga modela činile upitnom. Usprkos određenom stupnju liberalizacije tijekom devedesetih godina prošloga stoljeća pogrešno je govoriti o rastakanju skandinavskog modela socijalne države. Istraživanja pokazuju kako izdašnost socijalnih programa skandinavskih zemalja time nije znatnije narušena. Štoviše, socijalna država utkana je u biće tih zemalja tako da niti desne opcije pri dolasku na vlast nisu dovodile u pitanje postojeće razine socijalne zaštite, a u svijesti je građana vidljivo opredjeljenje za javno financiranje ključnih sadržaja socijalne države porezima i doprinosima. Navedeno potiče na zaključak kako u Skandinaviji legitimnost demokracije počiva na legitimaciji socijalnih reformi.⁷³

Posebno valja istaknuti danski primjer ostvarenja, tzv. *flexicurity* modela kao kombinacije fleksibilnog tržišta rada i adekvatnog osiguranja od nesigurnosti koji se očituje u: fleksibilizaciji radnog odnosa, aktivnom provođenju koncepta cjeloživotnog učenja, efikasnim i aktivnim politikama tržišta rada te modernom sustavu socijalnog osiguranja. Cilj je takvog pristupa omogućiti veću pokretljivost radne snage uz državno jamstvo egzistencije u međuperiodu između prestanka starog i zasnivanja novog radnog odnosa. Tako je *flexicurity* model najlakše definirati sustavom socijalne zaštite aktivnih radnika. Posebnost i razlog uspješnosti danskog modela upućuje na, tzv. „zlatni trokut“ međupovezanih *flexicurity* mjera: visoka razina mobilnosti rada upotpunjena visokim stupnjem socijalne sigurnosti i politika, tzv. „aktivacije“ radništva u smislu sudjelovanja u programima doškoloavanja, preškoloavanja i cjeloživotnog učenja kao mjere za poticanje aktivnosti radnika i aktivne pomoći u pronalasku zaposlenja.⁷⁴

Ovakav model prihvaća shvaćanje da usprkos konsenzusu kako je ulaganje u ljudski kapital nužnost održanja i razvoja, takav jednodimenzionalni cilj ne može voditi ka ostvarenju dobrobiti praćene učinkovitošću jer sposobnost pri iskorištavanju obrazovanja kao budućeg resursa uvelike ovisi o socijalnim uvjetima obitelji. Stoga su, iako naizgled pasivne, naknade za nezaposlenost i održanje dohotka *conditio sine qua non* ostvarenja jednakosti šansi.⁷⁵

Kako je već navedeno, socijalna država danas nije tek država socijalnog osiguranja, već teži institucionalizaciji u državu općeg blagostanja. Njezine se zadaće

72 *ibid.*, str. 1179.

73 Munta, M., Model države blagostanja u političkom životu Skandinavije: stranački sustavi i socijalne politike, Zagreb, Politička misao, vol. 51, 3/2014., str. 129-134.

74 Obadić, A., The Danish flexicurity labour market policy concept, Zagreb, EFZG working paper series, 4/2009., str. 5-10.

75 Esping-Andersen, G., Kakva..., cit., str. 323.

ogledaju u osiguranju socijalne sigurnosti, javnih usluga, ali i mogućnosti aktivnog sudjelovanja i potpore tržištu. Potonja je djelatnost socijalne države omogućena upravo *supra* izloženom ekonomskom neutralnošću ustava, a država poseže za mjerama industrijske politike kao glavnim instrumentom njezina ostvarenja. Današnje se poimanje industrijske politike razlikuje od strukturalističkih shvaćanja iz zlatnog doba socijalne države, zasnovanih na snažnoj državnoj intervenciji, nepovjerenju u tržište i planiranju u cilju preusmjerenja investicija u odabrane gospodarske grane. Niti neoliberalno uvjerenje o samoispravljujućoj moći tržišta s kraja sedamdesetih godina nije više aktualno.⁷⁶ Srednji je put odabran u suvremenosti te se današnja industrijska politika zasniva na supostojanju i suradnji centralne države i decentralizirane tržišne strukture.

Ustupak neoliberalnoj teoriji očituje se u državnom nemiješanju u poslove koje tržišna struktura obavlja učinkovitije, dok se strukturalizam nazire u državnoj intervenciji u cilju sprječavanja i ispravljanja tržišnih neuspjeha. Tako se razlikuju metode pozitivnog i negativnog restrukturiranja. Metoda pozitivnog restrukturiranja temelji se na prepoznavanju obećavajućih industrijskih grana u koje će država ulagati ne bi li time potaknula razvoj, čiji će se rezultati prelići na društvo u cjelini. Metoda negativnog restrukturiranja pretpostavlja odabir grana koje se u trenutnoj tržišnoj konstelaciji nalaze na drugoj, gubitničkoj strani spektra, te je njihov opstanak bez tržišne intervencije malo vjerojatan. Pri ocjeni o tome koje „gubitaše“ vrijedi pomagati potrebno je cijeniti dugoročnu održivost tih grana, ali i troškove za društvo ako bi izostala takva državna intervencija.⁷⁷

Nastavno na navedeno, iako nedvojbeno socijalna država, posttranzicijska Republika Hrvatska eklatantan je primjer pasivne socijalne države. Osnovne joj se djelatnosti temelje na održanju *statusa quo*, što dovodi do povećanja javnog duga, pada nataliteta i smanjenja broja radno aktivnog stanovništva, pritom čineći upitnim ispunjenje zadaća socijalne države u budućnosti. Zbog toga bi se kao imperativ trebalo nametnuti udruženje hrvatske socijalne i industrijske politike, snagom proizišlom iz Ustava kao najvišeg i obvezujućeg akta, transformirajući Republiku Hrvatsku u aktivnu socijalnu državu – državu sigurnosti i prilika. Kako današnja razina socijalne sigurnosti ne bi postala tek relikv prošlosti i nedosanjan san budućih generacija, suvremena država treba posegnuti za fiskalnim suverenitetom kao najvažnijim izrazom suverene vlasti.

Porezna je država odlika svih suvremenih zapadnih demokracija. Iako formalno odijeljena od gospodarstva, ta su dva kraka isprepletana činjenicom da ona većinu svojih sredstava namiče porezima koji su, u konačnici, tek državni udio u prihodima ostvarenim na tržištu.⁷⁸ Porezni suverenitet, proizišao iz fiskalnog suvereniteta Republike Hrvatske, ograničen je konstitucionalizacijom socijalno-političkih načela

76 Kesner-Škreb, M., Industrijska politika – teorijski okvir državne intervencije, Ideje o ekonomskoj politici/Uroš Dujšin; Ekonomska politika u Republici Hrvatskoj/Mladen Vedriš, Uroš Dujšin, u suradnji s Ružicom Šimić Banović, Nenadom Rančićem, Zagreb, Pravni fakultet, Zagreb, 2012., str. 245-247.

77 *ibid.*, str. 250-254.

78 Lončarić-Horvat, O., Osnove općega poreznog prava – uloga poreza u poreznoj i pravnoj državi, Zagreb, Pravo i porezi, 7/2000., str. 3.

oporezivanja, pravednosti i jednakosti, te načelom doprinošenja podmirenju javnih izdataka u skladu s gospodarskim mogućnostima.⁷⁹

Dok se navedene ustavne odredbe trebaju smatrati polazišnom točkom pri ocjeni pravednosti poreznog sustava, koncept socijalne države današnjice te načela socijalne pravde i jednakosti postavljaju dodatne uvjete pri ostvarenju porezne države kao emanacije socijalne države. Pravedna raspodjela socijalnog tereta dopunjena je zadaćom planiranja gospodarskog razvoja, sudjelovanjem u kreiranju novoga socijalnog poretka te osiguranjem pomoći potrebitima.⁸⁰ Upravo upravljanjem poreznih prihoda na zadovoljenje javnih potreba, a uz poštovanje načela pravednosti u suvremenim demokracijama, pravo na oporezivanje ne zahtijeva opravdanje,⁸¹ već se nameće pretpostavkom ostvarenja zadaća socijalne države.

U tom svjetlu, Jelčić ističe kako visina poreza nije izraz proizvoljnosti zakonodavca već je određena javnim potrebama. Navedeni stav objašnjava vječnom aktualnošću, tzv. Wagnerova zakona u socijalnoj državi prema kojem porast državnih djelatnosti nužno prati porast javnih rashoda, a time i potreba za namicanjem sredstava putem poreza.⁸² Stoga je, u cilju praćenja skandinavskoga primjera u institucionaliziranoj socijalnoj državi, presudno osvijestiti građane o važnosti poreza i njihovoj ulozi u izgradnji države općeg blagostanja. Iako je stupanj gospodarskog razvoja Republike Hrvatske daleko od zemalja Skandinavije, a samim time i izdašnost mjera socijalne politike je proporcionalno manja, valja težiti ostvarenju socijalne države utemeljene na duhu solidarizma. Pritom valja podsjetiti kako se počeci socijalne državnosti nisu javili u najindustrijaliziranim zemljama niti je njihov opseg tamo bio najširi. Naprotiv, najširi socijalni programi javili su se upravo u tada manje razvijenoj Njemačkoj i relativno nerazvijenim „perifernim europskim zemljama kakve su pred kraj prošlog (19., *op. a.*) stoljeća bile skandinavske“.⁸³ Oslanjajući se na svoj fiskalni suverenitet i slijedeći primjere skandinavske solidarnosti ogledane u danskom primjeru, Republika Hrvatska treba težiti kreaciji vlastite inačice *flexicurity* modela u oživotvorenju ustavnih vrednota socijalne države i socijalne pravde te reinstitucionalizacije kao države općega blagostanja 21. stoljeća.

9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Poznavanje nastanka i evolucije socijalne države i njezinih modela, konstitucionalizacije socijalnih prava i krize države blagostanja nužno je pri pokušaju pronalaska modela nove socijalne države.

Iz ustavnog određenja Republike Hrvatske proizlazi njezin normativni značaj kao

79 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10., pročišćeni tekst, čl. 51.

80 Lončarić-Horvat, O., Promjene u oporezivanju dohotka u Republici Hrvatskoj s motrišta porezne pravednosti, Zagreb, Pravo i porezi, 9-10/2010., str. 4.

81 Goreta, M. i dr., Originarni i derivativni prihodi države, Šibenik, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2016, str. 188.

82 Jelčić, B., Promjene u udjelu poreza u bruto društvenom proizvodu, Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimoviću, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2017., str. 148-149.

83 Puljiz, V., Determinante razvoja socijalne politike, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 4., 2/1997., str. 114.

obveze zakonodavca na djelovanje u cilju smanjenja nejednakosti, jamstva jednakosti šansi i osnovnog egzistencijalnog minimuma potrebnog za očuvanje ljudskoga dostojanstva. Ekonomska neutralnost ustava pritom ostavlja široku normativnu slobodu u odabiru modela intervencije radi ispravljanja posljedica tržišnih neuspjeha.

Time su zadaće suvremene socijalne države proširene, pritom nadilazeći osnovne zadaće socijalnog osiguranja i javnih službi. Teži se ostvarenju države s karakteristikama aktivnog poticatelja i sukreatora tržišnih odnosa, kompetencije ljudskoga kapitala te jamca sigurnosti od nužde i ljudskoga dostojanstva. Idejna koncepcija socijalne države 21. stoljeća ne staje na socijalnoj politici, već obuhvaća industrijsku, obrazovnu, demografsku, zdravstvenu te politiku jednakosti šansi mladih, sigurnosti radnika, osiguranja starije populacije i ravnopravnosti spolova, objedinjene u pojmu ljudskoga dostojanstva. Zbog toga suvremena socijalna država zahtijeva opći konsenzus oko vlastita sadržaja, dok se pojavnost modela ostvarenja tako prihvaćenog sadržaja može prilagođavati sukladno bilu naroda oslikanom u demokratskom izbornom procesu.

Bremenitost tako shvaćene socijalne države leži u povećanim rashodima koji se namiruju na temelju njezina fiskalnog suvereniteta. Porezna država kao emanacija socijalne države predstavlja stvarnost zapadnih demokracija, a fiskalni suverenitet kao izraz državne vlasti najpogodniji modalitet izgradnje nove države blagostanja, pri čemu porezi ostaju dominantan način prikupljanja sredstava za osiguranje njezinih djelatnosti. Učenjem na pogreškama prošlih sustava, jačanjem poreznog kapaciteta, uz uvažavanje ustavnih ograničenja oporezivanja te približavanjem skandinavskom modelu aktivne socijalne države financiranom pretežno porezima, pružajući istodobno sigurnost i mobilnost, moguće je izgraditi novu socijalnu državu – državu opće solidarnosti!

LITERATURA

Knjige i članci

1. Bačić, Arsen, Prava izgubljena u tranziciji, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 42, 1-2/2005., str. 1-19.
2. Block, Walter, Knight, Victoria, Simpson, David, Socijalna država: negativni učinci na društvo, Zagreb, Acta Economica Et Turistica, vol. 1, 1/2015., str. 77-93.
3. Cindori, Sonja, Kuzelj, Valentino, Inadmissibility of penal and confiscatory taxes, 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM 2018, Conference Proceedings, Volume 5, Modern Science, Issue 1.2, Secretariat Bureau (ur.), Albena, STEF 92 Technology, 2018., str. 583-590.
4. Derado, Augustin, Populizam i kriza demokracije, Zagreb, Amalgam, 6-7/2014., str. 19-36.
5. Dicke, Klaus, Pravna državnost i socijalna državnost – relativiziranje ili jačanje demokratskog načela u ustavnoj državi?, Zagreb, Politička misao, vol. 35, 3/1998., str. 78-91.
6. Dokić, Marko, Preobražaji teorije blagostanja, Zagreb, Prolegomena, vol. 15, 2/2016., str. 189-208.
7. Esping-Andersen, Gøsta, Kakva socijalna država za XXI. stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 8, 3/2001., str. 309-324.

8. Esping-Andersen, Gøsta, Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 1/1996., str. 59-80.
9. Goreta, Mirko, Peran, Branko, Vukošić, Kristina, Originarni i derivativni prihodi države, Šibenik, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2016, str. 183-190.
10. Haramija, Predrag, Njavro, Đuro, Tranzicija i njezini rezultati – zašto tranzicija iz komunističkog u demokratski sustav tržišnog gospodarstva nije ostvarila očekivanja, Zagreb, Obnovljeni život, vol. 71, 4/2016., str. 515-528.
11. Ivanov, Marijana, Porezna presija i blagostanje u socijalnoj državi: slučaj Hrvatske, Zagreb, Ekonomija = Economics, vol. 18, 1/2011., str. 21-38.
12. Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda, Konrad Adenauer Stiftung, originalna zbirka: Jürgen Schwabe, obradio, dopunio i preveo Edin Šarićević, 2009.
13. Izbor odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, Zern, Tobias i Bauch Martin (ur.), Zagreb, Zaklada Konrad Adenauer, 2015.
14. Jelčić, Božidar, Promjene u udjelu poreza u bruto društvenom proizvodu, u: Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimoviću, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2017., str. 147-162.
15. Kesner-Škreb, Marina, Industrijska politika – teorijski okvir državne intervencije, Ideje o ekonomskoj politici/Uroš Dujšin; Ekonomska politika u Republici Hrvatskoj/Mladen Vedriš, Uroš Dujšin u suradnji s Ružicom Šimić Banović, Nenadom Rančićem, Zagreb, Pravni fakultet, 2012., str. 245-257.
16. Konya, Sevilay, Karaçor, Zeynep, Yardimci, Pinar, Welfare and governance crises of neoliberal globalization: the new institutional economics perspective, Dubrovnik, DIEM, vol. 3, 1/2017., str. 361-380.
17. Krtalić, Sandra, Kakva će biti nova socijalna država u 21. stoljeću, Zagreb, Ekonomski pregled, vol. 55, 1-2/2004., str. 44-65.
18. Lončarić-Horvat, Olivera, Osnove općega poreznog prava – uloga poreza u poreznoj i pravnoj državi, Zagreb, Pravo i porezi, 7/2000., str. 3-5.
19. Lončarić-Horvat, Olivera, Promjene u oporezivanju dohotka u Republici Hrvatskoj s motrišta porezne pravednosti, Zagreb, Pravo i porezi, 9-10/2010., str. 3-4.
20. Lončarić-Horvat, Olivera, Socijalna država i posredni porezi, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 2/1995., str. 115-121.
21. Miličić, Vjekoslav, Socijalna država, država blagostanja, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 5, 4/1998., str. 261-267.
22. Mirowski, Philip, Neoliberalna početnica, Zagreb, Diskrepancija, vol. 12, 18/2013., str. 189-204.
23. Munta, Mario, Model države blagostanja u političkom životu Skandinavije: stranački sustavi i socijalne politike, Zagreb, Politička misao, vol. 51, 3/2014., str. 123-138.
24. Obadić, Alka, The Danish flexicurity labour market policy concept, Zagreb, EFZG working paper series, 4/2009., str. 1-15.
25. Perko-Šeparović, Inge, Kriza države općeg blagostanja, Zagreb, Politička misao, vol. 24, 4/1987., str. 5-12.
26. Puljiz, Vlado, Bismarckove socijalne reforme, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 3/1995., str. 243-247.
27. Puljiz, Vlado, Determinante razvoja socijalne politike, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 4, 2/1997., str. 111-121.
28. Puljiz, Vlado, Francuska: spor uspon socijalne države, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 4/1995., str. 337-343.
29. Puljiz, Vlado, Južnoeuropska socijalna država, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 1/1996., str. 45-49.
30. Puljiz, Vlado, Korijeni skandinavskog solidarizma, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 1/1996., str. 51-57.

31. Puljiz, Vlado, Programi socijalne sigurnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 1/1995., str. 61-66.
32. Puljiz, Vlado, SAD: liberalizam, filantropija i Rooseveltove socijalne reforme, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 4, 1/1997., str. 55-62.
33. Puljiz, Vlado, Socijalna politika postsocijalističkih zemalja, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 1, 1/1993., str. 83-90.
34. Puljiz, Vlado, Velika Britanija: od zakona za siromašne do laburističkih socijalnih reformi, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 2/1996., str. 159-165.
35. Pusić, Eugen, Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 3/1996., str. 201-216.
36. Ravnić, Anton, Socijalna država i država blagostanja, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 3, 3/1996., str. 239-250.
37. Rodin, Siniša, Ustavni sud definira socijalnu državu, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 5, 2/1998., str. 111-118.
38. Rogić Lugić, Tereza, Normativna decentralizacija u Hrvatskoj i njezine granice, Zagreb, Društvena istraživanja, vol. 14, 6/2005., str. 1175-1198.
39. Sipos, Sándor, Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi, Zagreb, Revija za socijalnu politiku, vol. 2, 2/1995., str. 169-178.
40. Wollman, Hellmut, Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?, Zagreb, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 11, 4/2011., str. 889-910.

Pravni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 85/10 (pročišćeni tekst).
2. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, NN, br. 102/15.
3. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, NN, br. 102/15.
4. Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, NN, br. 32/17.

(Ustavno)sudska praksa

1. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-1559/2001 U-I-2355/2002 od 21. veljače 2007.
2. Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje br. U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018.

Vrela s interneta

4. Constitution of Germany 1949 (rev. 2014), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en (10. ožujka 2018.).
5. The Reich Constitution of August 11th 1919 (Weimar Constitution) with Modifications, čl. 151. st. 1., http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php (6. lipnja 2018.).
6. Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, Hrvatska u 21. stoljeću - makroekonomija, Lovrinčević, Željko (ur.), Zagreb, listopad 2001., prema: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/Arhiva/2.%20-%201.pdf> (25. studenoga 2018.).

Sonja Cindori*
Valentino Kuzelj**

Summary

EXEMPLIS DISCIMUS: REAFFIRMATION OF VALUES AND REDEFINITION OF CONTENT OF SOCIAL STATE IN NEW CENTURY

Economic crises from the last decade of 20th and the beginning of 21st century actualize controversies about the role of state in the socio-economic life of the society. Populist movements that arose from latest large economic crisis in 2008, by promising the realization of social state, are actually aiming for dissolution of democracy. Considering that it is imperative to know about genesis of social state, its constitutionalization and strengthening of solidarity in the post-war years of second half of 20th century. With a goal of strengthening social state it is indispensable to observe the neoliberal critique of its conception and – by the authority of interpretation of social state and social justice principles that arose from recent Constitutional Court jurisprudence – to approach to reaffirmation of social state concept as new welfare state. Role model on the path to reaffirmation and redefinition should be Scandinavian social state, especially Danish realization of so called flexicurity model. Optimal instrument in its realization should be fiscal sovereignty of a state. By strengthening states taxation capacity, and respecting the constitutional limits of taxation, it is possible to get closer to realization of Scandinavian model of active social state that guarantees both security and mobility, and to build new welfare state on these grounds.

Keywords: *social state; welfare state; social justice; solidarity; fiscal sovereignty; fiscal state.*

Zusammenfassung

EXEMPLIS DISCIMUS: BEKRÄFTIGUNG DER WERTE UND WIEDERDEFINIERUNG DES SOZIALSTAATES IN NEUEM JAHRHUNDERT

Die Wirtschaftskrisen vom Ende des 20. und Beginn des 21. Jahrhunderts

* Sonja Cindori, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law, scindori@pravo.hr.

** Valentino Kuzelj, student, University of Zagreb, Faculty of Law, valentino.kuzelj01@gmail.com.

aktualisieren die Streitigkeiten über die Rolle des Staates in sozialem und wirtschaftlichem Gesellschaftsleben. Die von den Folgen der letzten Krise aus 2008 ausgehenden populistischen Bewegungen haben das Ziel, die demokratische Ordnung aufzulösen, indem sie sich auf den Sozialstaat und die soziale Gerechtigkeit berufen. Deshalb muss man sich unbedingt in der Entstehung des Sozialstaates, seiner Konstitutionalisierung und der Stärkung von Solidarität in den Nachkriegsjahren der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auskennen. Mit dem Ziel der Stärkung des Sozialstaates soll man die neoliberale Kritik dessen Begriffs in Betracht ziehen und durch die Auslegung des aus der jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ausgehenden Grundsätze des Sozialstaates und der sozialen Gerechtigkeit die Rechtsfigur des Sozialstaates als eines Wohlfahrtsstaates bekräftigen. Als Vorbild für die Bekräftigung und Wiederdefinierung des Sozialstaates kann das skandinavische Modell dienen, insbesondere die dänische Realisierung des sog. Flexicurity-Modells, wobei das optimale Mittel dafür die staatliche Steuerhoheit ist. Durch die Stärkung der Steuerkapazität und der Anerkennung verfassungsrechtlicher Beschränkungen der Besteuerung kann man sich dem skandinavischen Modell des aktiven Sozialstaates als Bürgen der Sicherheit und Mobilität nähern und einen neuen Staat der allgemeinen Solidarität ausbauen.

Schlüsselwörter: *Sozialstaat; Wohlfahrtsstaat; soziale Gerechtigkeit; Solidarität; Steuerhoheit; Steuerstaat.*

Riassunto

EXEMPLIS DISCIMUS: RIAFFERMAZIONE DEL VALORE E RIDEFINIZIONE DEL CONTENUTO DI STATO SOCIALE NEL NUOVO SECOLO

Le crisi economiche della fine del XX e dell'inizio del XXI secolo attualizzano la diatriba circa il ruolo dello stato nella vita socio-economica della società. I movimenti populistici sorti come reazione all'ultima grande crisi del 2008, richiamando lo stato sociale e la giustizia sociale volgono alla dispersione dell'ordinamento democratico. Pertanto si pone l'imperativo della conoscenza della nascita dello stato sociale, della sua costituzionalizzazione e del rafforzamento della solidarietà generale nel periodo postbellico della seconda metà del XX secolo. Al fine di rafforzare lo stato sociale è necessario valutare la critica neoliberale relativa alla sua concezione e con la forza dell'interpretazione del principio dello stato sociale e della giustizia sociale emersi dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale approcciarsi alla riaffermazione dello stato sociale quale stato di benessere generale. La via sul cammino della riaffermazione del valore e della ridefinizione del contenuto viene indicata dal modello scandinavo dello stato sociale, in particolare dal modello danese della c.d. *flexicurity*; mentre il mezzo più opportuno per la sua realizzazione viene

individuato nella realizzazione della sovranità fiscale dello stato. Con il rafforzamento della capienza fiscale, rispettando le limitazioni fiscali costituzionalmente garantite, è possibile avvicinarsi al modello scandinavo dello stato sociale attivo quale garante della sicurezza e della mobilità al fine di costruire uno nuovo stato di solidarietà generale.

Parole chiave: *stato sociale; stato di benessere; giustizia sociale; solidarietà, sovranità fiscale; stato fiscale.*