

Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad

UDK: 304(497.5)

Primljeno: listopad 1996.

Autor na početku članka definira socijalnu politiku i socijalnu državu te upozorava na njihovo značenje u suvremenim društvima. On ukratko podsjeća na naslijeđe socijalne politike iz socijalističkog razdoblja. Potom analizira razvoj socijalne politike u neovisnoj Hrvatskoj. Socijalna politika obilježena je posljedicama rata i tranzicije. U sadašnjem poratnom razdoblju socijalna je politika s jedne strane pod pritiskom u ratu stradalih i siromašnih socijalnih skupina koje traže preraspodjelu nacionalnog dohotka u svoju korist. S druge strane djeluje pritisak novih poduzetnika te međunarodnih financijskih institucija za smanjivanjem socijalnih troškova. Bit će, po svemu sudeći, teško pronaći kompromis između tih dviju suprotstavljenih silnica koje djeluju na socijalnu politiku Hrvatske. Njeni će kreatori i izvodači morati pokazati mnogo znanja i umješnosti ako žele ostvariti uspješan socijalni razvoj.

SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNA DRŽAVA

(1) Socijalna je politika pojam koji podrazumijeva različita i dosta difuzna značenja. Opseg i sadržaj socijalne politike mijenja se od jednog do drugog vremena, od jedne do druge zemlje. U dosta neodređenom i širokom značenju riječi radi se o politici u socijalnoj domeni koja uključuje i tržište rada (CCE, 1993). Glavni pokretač socijalne politike jest nastojanje da se svim članovima zajednice osigura određeni minimum standarda i određene mogućnosti za postizanje dobrobiti (Hagenbuch, 1958:205).

Kada se pobliže definira njen sadržaj, onda razlike između pojedinih pristupa u socijalnoj politici postaju razvidnije. Prema uglednom britanskom teoretičaru T. H. Marshallu: "Centralni korpus socijalne politike obuhvaća socijalno osiguranje, javnu (ili nacionalnu) pomoć, zdravstvo i socijalne usluge te stambenu politiku" (Marshall, 1965:7). A. M. Rees navodi sljedeća područja socijalne politike: socijalnu sigurnost kako je definira ILO, koja obuhvaća naknade prihoda za vrijeme bolesti, nezaposlenosti i starosti, davanja i usluge obitelji te davanja za zdravstvenu zaštitu. Tome pridodaje stambenu i obrazovnu politiku te komunalne servise. (Rees, 1985:11-12). Rees primjećuje da je u Velikoj Britaniji zdravstvena zaštita izdvojena iz sustava socijalne sigurnosti, dok je

u većini drugih zemalja unutar tog sustava. Stambena politika samo djelomično pripada socijalnoj politici, budući da je u stambenoj djelatnosti javna akcija izmiješana s privatnim poduzetništvom. Slično se može reći za obrazovanje, koje također može biti javno i privatno. Zanimljivo je da europske kontinentalne zemlje u socijalnu politiku uključuju državnu intervenciju na tržištu rada, dok to nije slučaj u anglosaksonskim zemljama, u kojima je tržište rada izvan domašaja neposrednog uplitanja države.

Koji su ciljevi socijalne politike? Rees kaže da je cilj socijalne politike "welfare" (dobrobit). Upravo se zbog toga "socijalna politika" često naziva "politikom dobrobiti" (welfare policy). Za R. Titmussa socijalna politika "podrazumijeva socijalna davanja, ona je redistributivna i ima kako ekonomske tako i neekonomske ciljeve" (Titmuss, 1974:30). Marklund pak piše da se socijalna politika bavi transferima koji služe u sekundarnoj raspodjeli dohotka (Marklund, 1993). Primarna se raspodjela obavlja na tržištu, a sekundarnu, koja kao temelj ima socijalizaciju rizika, vrši država. U određenom smislu može se govoriti o individualnoj i socijalnoj najamini koju građani dobivaju na tržištu i od države.

Širi ciljevi socijalne politike mogu se formulirati kao "zadovoljavanje osnovnih potreba građana, ujednačavanje njihovih životnih šan-

si, ostvarenje socijalne sigurnosti te pružanje pomoći onim članovima društva koji se nađu u nevolji ili nisu u stanju da se sami brinu o svojoj egzistenciji" (Puljiz, 1992:112). Socijalna politika prevladava socijalne rizike, ublažava socijalne nejednakosti i druge negativne posljedice tržišta. Ona potiče društvenu solidarnost i integraciju, amortizira socijalne sukobe te omogućava normalno funkcioniranje i razvoj društva.

(2) Socijalna je politika instrument socijalne države. Socijalna država posredstvom socijalne politike postiže ranije spomenute socijalne ciljeve. Ona moderira u rascjepu koji nastaje između građana koji su zaposleni i stječu prihode svojim radom i imovinom i drugih koji su upućeni na zaštitu i usluge države.

Na Zapadu, pretežno u anglosaksonskim zemljama, kao sinonim za "socijalnu državu" upotrebljava se izraz "država dobrobiti" ili "država blagostanja" (Welfare State), mada bi se pažljivom analizom mogla naći razlika između tih pojmova. Pojam "socijalna država" više je vezan za njemačko područje utjecaja obilježeno tzv. bismarckovskom tradicijom socijalne politike. Uostalom, pojam "Welfare State" novijeg je porijekla. Stvoren je četrdesetih godina ovog stoljeća u svezi s britanskom socijalnom reformom utemeljenom u poznatom izvještaju lorda W. Beveridgea 1942. godine (Beveridge, 1942). "Welfare State" podrazumijeva državu koja svim građanima jamči temeljnu ekonomsku i socijalnu sigurnost, dakle ekonomska i socijalna prava. Zanimljivo je da je termin "Welfare State" u SAD u upotrebu ušao u predsjedničkoj kampanji 1948. godine. Republikanci su njime, koristeći ga pejorativno, označavali reforme koje su poslije rata proveli britanski laburisti, a koje su prijetile, kako su tvrdili, Americi ako se u njoj nastavi vladavina demokrata. Republikanci su ipak izgubili izbore, a termin je preživio obilježavajući srednju politiku između liberalnog "laissez-fairea" i doktrinarnog socijalnog planiranja.

Termin "Socialstaat" koristio se u Njemačkoj za zakone koje je osamdesetih godina 19. stoljeća uveo Bismarck utemeljujući sustav socijalnog osiguranja. Doduše, katedarski socijalisti upotrebljavali su i termin "Wohlfahrstaat" za te iste bismarckovske reforme. Zanimljivo je da su njemački historičari devetnaestog stoljeća pod "Wohlfahrstaat" podrazumijevali najpozitivnije akcije policije u 18. stoljeću: npr.

kontrolu cijena žita, borbu protiv skupoće i slično

U francuskom jeziku u upotrebi je termin "Etat-providence". Doslovce preveden znači "država-providenje", no preneseni mu je smisao "skrbna država", tj. država koja brine o svojim građanima. Sam termin smislili su francuski liberalni mislioci u doba Drugog Carstva koji su bili neprijateljski raspoloženi prema tadašnjem porastu državnih ovlasti, a isto su se tako protivili filozofiji radikalnog individualizma. Ekonomist E. Laurent oštro je osudio državu "koja se nameće kao neka vrsta providenja", pa je kao alternativu predlagao osnivanje udruga koje će se brinuti o svojim članovima (Rosanvallon, 1981:141).

(3) Kada i zašto se pojavila "socijalna država"? Da bismo to objasnili, moramo upozoriti na obilježja klasične "države-zaštitnice" (Etat-protection), koja počiva na zakonu i redu. Funkcije takve države najbolje su sažete u Hobbesovim riječima: "Cilj Republike je sigurnost pojedinaca". Ta država-zaštitnica nastaje kada i građanska individua. Društveni ugovor koji nastaje između individue i države dovodi do stvaranja "zajedničke vlasti, sposobne da brani ljude od napada stranaca i nepravdi koje jedni drugima mogu nanijeti" (Hobbes, 1971: 117). Neki figurativno kažu da se radi o državi "noćnom čuvaru" (Night Watchman State). Individua se podređuje državnoj vlasti, a za uzvrat od nje dobiva jamstvo da će biti fizički zaštićena od svih vanjskih napada i prijetnji. Pored građanskog mira takva država građanima jamči privatno vlasništvo, koje se tretira kao neodjeljivo svojstvo individue.

Socijalna je država, u stvari, proširenje i produbljenje klasične države-zaštitnice. To širenje državnih funkcija nagoviješteno je već u francuskoj *Deklaraciji o pravima* koja je prethodila Ustavu iz 1793. godine. U članku 21. Deklaracije stoji: "Javna pomoć je sveta dužnost. Država bijednim građanima mora osigurati život, bilo da im osigura posao, bilo da osigura sredstva za život onima koji su nesposobni za rad" (Soboul, 1989:227). Socijalna se prava postupno konstituiraju kao treća generacija prava nakon građanskih i političkih.

Podsjetimo se da je u srednjem vijeku glavnu brigu o siromašnima, prije svega proscijama i skitnicama, vodila crkva. No kako su industrijalizacija i urbanizacija oslabile primarnu solidarnost svojstvenu za obitelj i seosku zajedni-

cu, a crkva više nije bila kadra o svima brinuti, glavnu skrbničku funkciju preuzela je država. "L'Etat providence' izražava ideju da se nesigurnost crkvene skrbi zamijeni sigurnošću državne skrbi" (Rosanvallon, 1981:25). Desilo se da se milosrdje karakteristično za srednji vijek transformiralo u javnu pomoć i socijalno osiguranje u industrijskoj epohi. *La justice d'aujourd'hui, c'est la charité d'hier.* (Baldwin, 1990: 29)

Ovdje nema mjesta za raspravu o dugoj historiji razvoja socijalnih i ekonomskih funkcija države koja se kreće u rasponu od srednjovjekovnih gradskih reformi i elizabetanskog "siromaškog zakona" (Poor Law) iz 1601. godine do uspostave sveobuhvatnih sustava socijalne sigurnosti nakon Drugog svjetskog rata proizašlih iz tzv. keynesijansko-beveridgeanskog konsenzusa o razvoju gospodarstva i društva.

Prema tome, sadržaj "socijalne države" i opseg njene intervencije radi potpomaganja i sigurnosti građana osjetno je varirao u vremenu i prostoru. Na početku je država pomagala (i kontrolirala) najsiromašnije žitelje, potom se putem socijalnog osiguranja njena intervencija proširila na zaposlenu populaciju, dok danas podrazumijeva sustave socijalne sigurnosti i socijalne skrbi koji u razvijenim državama na različite načine obuhvaćaju svu populaciju.

Danas postoje različite socijalne države i socijalne politike koje u nejednakoj mjeri preraspodjeljuju nacionalni dohodak i interveniraju u zbrinjavanju siromašnih slojeva stanovništva. Naime, znatno se razlikuje socijalna politika u Brazilu od one u Švedskoj. U povijesti su poznate i zlouporabe socijalne politike, npr. u nacističkoj Njemačkoj kada su pod tim naslovom likvidirane cijele etničke skupine. Prema tome, nije dovoljno proklamirati "socijalnu državu" i govoriti o djelovanju socijalne politike, nego treba precizirati njihova obilježja, opseg, kvalitetu i usmjerenost. Postoje različiti načini da se to učini. Uobičajeni indikator koji se u tu svrhu koristi jest udjel socijalnih troškova u nacionalnom bruto proizvodu. Može se govoriti o širini socijalnih prava u društvu. Esping-Andersen predlaže stupanj "dekomodifikacije" socijalnih dobara i usluga (Esping-Andersen, 1990). Drugi autori inzistiraju na nekim drugim kvalitativnim elementima socijalne države. Stvar postaje složenija u pluralističkim sustavima socijalne dobrobiti, u kojima se kao značajan distributer socijalne

dobrobiti javljaju nevladine i privatne organizacije, lokalne zajednice i drugi subjekti (Bežovan, 1995).

Ukratko, situacija u svezi sa socijalnom državom dosta je kompleksna i zahtijeva permanentno statističko i znanstveno praćenje. To je u nas otežano jer nedostaju službeni podaci i istraživački nalazi koji bi bili osnova za pouzdane prosudbe. Stoga ćemo u nastavku izlaganja pažnju obratiti na evoluciju i temeljna obilježja socijalne politike u Hrvatskoj za posljednjih nekoliko decenija, a posebno od stjecanja nezavisnosti. Opseg i namjena ovog priloga ne dopuštaju nam detaljniju analizu pojedinih aspekata socijalne politike, pa stoga ostajemo kod opisa njenih glavnih trendova.

SOCIJALNA POLITIKA U HRVATSKOJ DO 1990. GODINE

(4) U Hrvatskoj, koja je bila u sastavu Jugoslavije, od kraja Drugog svjetskog rata do 1990. godine na djelu je bio socijalizam kao porijeklo. Zato vrijedi ukratko podsjetiti na mjesto i ulogu socijalne politike u socijalizmu. Socijalna politika važan je dio socijalističkog ideološkog projekta uređenja društva. U socijalizmu se socijalna politika legitimira kroz pravo na rad, nisku stopu nezaposlenosti, jednakost šansi, pravednu raspodjelu dohotka, jamstvo osnovnog životnog standarda, jednakost spolova, socijalnu sigurnost za sve građane. Država u potpunosti kontrolira gospodarstvo i raspodjelu nacionalnih resursa. Ona dijeli materijalna dobra i socijalne statuse. Zato je njena moć golema. Zapadni su autori jedno vrijeme, imajući u vidu državnu brigu za osnovni standard i sigurnost, isticali prednosti socijalističke socijalne politike. Te su prednosti vidjeli u subvencioniranoj hrani i stanovanju, punoj zaposlenosti, besplatnoj zdravstvenoj zaštiti, potpori obitelji, široko dostupnom obrazovanju, jeftinim uslugama u kulturi. Socijalna je politika bila ključni element kontrakta između vladajuće državno-partijske elite i širokih slojeva stanovništva. Nomenklatura je pri tome, pored vlasti, dobivala dijelom skrivene materijalne privilegije, a široki slojevi naroda to su prihvaćali jer im je ona jamčila osnovni životni standard i socijalnu sigurnost. (Feher, Arato, 1989).

S druge strane, autori iz socijalističkih zemalja krajem osamdesetih godina davali su negativne ocjene toj socijalnoj politici. Radi ilu-

stracije vrijedi citirati mađarsku autoricu J. Szalai koja piše da je mađarska socijalna politika bila "...iritirajuća, ponižavajuća, s mučnim i nepravednim iskustvima nezaštićenosti i kronične nestašice. Socijalna politika vezana je uz nezadovoljene potrebe, neprihvatljive birokratske regulacije, nasumične provizije i usluge na neprihvatljivoj razini" (Szalai, 1990:32).

Utemeljeno je mišljenje da je socijalna politika u socijalističkim zemljama nepovoljno utjecala na gospodarski razvoj, jer je bila nekritički ispremiješana s gospodarskom politikom i na razini države tako i na razini poduzeća. Drugih sudionika u distribuciji dobiti uglavnom nije bilo ili su bili diskriminirani i marginalizirani (npr. crkva).

Socijalistička socijalna politika bila je obilježena državnim paternalizmom. Kako smo rekli, država dodjeljuje plaće i socijalne statuse, a kao ključni kriterij uzima lojalnost poretku. Država neposredno ili posredno zapošljava, umirovljuje, dodjeljuje stanove, daje socijalne usluge i naknade. Sustav socijalnih transfera nije transparentan, ne vide se veze između rada, plaća, cijena, poreza, doprinosa, socijalnih davanja i usluga. Uloga sindikata u zastupanju radnika je formalna. Sindikati obavljaju neke uslužne tehničke poslove, odnosno reducirani su na ulogu kogača u transmisiji vlasti. U socijalnoj sferi nema autonomnih akcija pojedinaca, skupina i nezavisnih institucija. Sve pogoduje izdizanju države iznad društva i njenoj kontroli nad građanima. Sloboda je žrtvovana radi sigurnosti i ostvarenja apstraktnog ideološkog projekta.

Više je uzroka propasti socijalizma kao sustava. Kada govorimo o socijalnopolitičkoj dimenziji pada socijalizma, treba reći da se socijalizam prije svega iskazao nesposobnim da osigura slobode i prava čovjeka, a isto tako da održi gospodarski rast, nakon što je u prvoj svojoj fazi radikalnom mobilizacijom resursa uspio izvesti industrijalizaciju u relativno nerazvijenim zemljama. Uostalom, upravo su individualna inicijativa, privatno vlasništvo i poduzetništvo bili nužna pretpostavka za kvalitativno novu fazu razvoja. A upravo je njih socijalizam blokirao. Neuspjeh u gospodarstvu uzrokovao je pad standarda stanovništva i smanjenje socijalnih prava. Socijalistička država na gospodarskom planu nije uspjela osigurati rast, tj. akumulaciju, pa je na socijalnom planu izgubila legitimaciju. Ranije spomenuti

kontrakt između vladajuće elite i širokih slojeva naroda se raskinuo, pa se stari sustav jednostavno iznutra urušio.

Transformacija socijalizma u građansko pluralističko društvo, međutim, izaziva mnoštvo problema koje nije lako riješiti. U prvom redu javljaju se teškoće u gospodarstvu koje se ogledaju u padu proizvodnje, povećanju nezaposlenosti i snižavanju životnog standarda. Kriza gospodarstva odražava se u smanjenoj razini socijalne sigurnosti. Tako je za postsocijalistička društva karakteristična tzv. "nova nezivjesnost" (Deacon, 1991).

(5) Jugoslavenski se socijalizam u nekim elementima razlikovao od istočnoeuropskog i sovjetskog modela koji smo netom ocrtali. Naravno, zadržao je temeljna obilježja državnog paternalizma i političke kontrole građana kakva je i tamo postojala. Međutim, unutar jugoslavenskog socijalizma postupno su se razvili ograničena samostalnost poduzeća i osnovni elementi tržišta. Održalo se ponešto privatnog vlasništva, posebice u poljoprivredi i obrtima. Socijalistički projekt razvoja predviđao je postupnu apsorpciju preostalog privatnog u društveni sektor gospodarstva. Postojala je, nadalje, osjetno veća otvorenost prema Zapadu u usporedbi s drugim socijalističkim zemljama, naročito od sredine šezdesetih godina. Turizam i radna snaga zaposlena u inozemstvu bili su značajni kanali razmjene ljudi i dobara sa Zapadom. Razgranat kapilarni sustav veza sa Zapadom najviše se održavao u Hrvatskoj, koja je imala ukorijenjenu tradiciju gospodarske i političke migracije. Možemo reći da su turizam i zapošljavanje u inozemstvu usporili krizu jugoslavenskog socijalističkog gospodarstva, ali je ona ipak snažno izbila na površinu osamdesetih godina, uostalom kao i u drugim socijalističkim zemljama.

Presudno je bilo da Jugoslavija jednostavno nije bila prikladan okvir za ostvarenje težnji za slobodom i razvitkom njenih naroda. Otvoreno nastupanje velikosrpskog šovinizma u drugoj polovini osamdesetih godina s ciljem zadobivanja potpune dominacije nad drugim narodima ubrzalo je raspad Jugoslavije, koja se više nije mogla održati. U okolnostima raspada svjetskog sustava socijalizma te političke i gospodarske krize u bivšoj Jugoslaviji Hrvatska je u Domovinskom ratu uz velike napore i stradanja naroda uspjela izboriti svoju nezavisnost.

Postavlja se pitanje: Kakva je bila socijalna politika u socijalističkom razdoblju Hrvatske?

Vrlo sumarno može se govoriti o tri razdoblja u razvoju te politike.

U prvom razdoblju, koje traje negdje do početka šezdesetih godina, socijalna je politika bila pod snažnom državnom kontrolom i striktno vezana uz zapošljavanje u društvenom sektoru. Zaposlenici i njihove obitelji ostvaruju, u odnosu npr. na seljake, značajne prednosti socijalnog statusa koje proizlaze iz rada u društvenom sektoru. Pored plaća, mogućnosti dobivanja stanova i drugih beneficija, oni su korisnici sustava mirovinskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja. Njihove obitelji dobivaju potpore, naročito putem dječjih dodataka, koji dosižu značajan udio u prihodima. Podsjetimo da su dječji dodaci 1952. godine prosječno dosizali četvrtinu plaća. Sukladno dualnoj koncepciji društva i dominaciji socijalističkog sektora gospodarstva sva su socijalna prava bila vezana uz taj sektor. Seljaštvo, koje je pedesetih godina činilo polovinu stanovništva, isključeno je iz državne raspodjele socijalne dobrobiti i prepušteno samosnalaženju. To je ubrzalo transfer stanovnika iz sela u grad, pa je on u prvim poslijeratnim decenijama poprimio gotovo patološke razmjere. Kada je riječ o rješavanju socijalnih problema, na djelu je koncepcija tzv. socijalnog automatizma. Pretpostavlja se, naime, da će gospodarski razvoj, koji u stvari podrazumijeva razvoj socijalističkog gospodarstva, sam po sebi riješiti socijalne probleme, pa socijalna politika i nije potrebna kao od gospodarske politike odvojena djelatnost. Ona je njen sastavni, potporni dio.

U drugom razdoblju, koje obuhvaća šezdesete i prvu polovinu sedamdesetih godina, u društvu se sve izrazitije javljaju socijalni problemi, u prvom redu vezani uz povećanu nezaposlenost, raslojavanje i siromaštvo. Uostalom, masovni prelazak stanovništva iz sela u gradove učinio je gradove prenatrpanim stanovništvom, a socijalističko gospodarstvo preopterećeno radnom snagom. Umjesto agrarne nastale je urbana i industrijska prenapučenost. Gospodarske reforme šezdesetih godina donijele su neke elemente samostalnosti poduzeća i tržišta, a ona iz 1965. godine, pored ostalog, uzrokovala je pad zaposlenosti i velik odlazak radne snage u Zapadnu Europu. Sustav socijalnog osiguranja, koji je pokrivaio zaposlene u društvenom gospodarstvu i državnim službama, u takvim okolnostima nije mogao održati socijalnu sigurnost i rješavati socijalne proble-

me urbano-industrijske populacije. Otvaranje centara za socijalni rad i školovanje socijalnih radnika svjedoče o nastanku komplementarnog sustava javne pomoći koji djeluje izvan socijalnog osiguranja. Doktrina socijalnog automatizma je dakle napuštena.

Treće razdoblje u razvoju socijalne politike, koje traje od sredine sedamdesetih do 1990. godine, vezano je uz koncepciju "udruženog rada". Tada je socijalna politika bila centrirana u samo poduzeće kao ishodišnu točku cijelog sustava. I dalje se održavaju komplementarni sustavi socijalnog osiguranja i javne socijalne pomoći koje kontrolira država, ali se konceptualno vežu uz poduzeće putem tzv. "razmjene rada". Treba reći da je osamdesetih godina utemeljen rudimentarni sustav mirovinskog osiguranja seljaka (prije toga i obrtnika), oba na strogo kontributivnoj osnovi. Postoji i suženo zdravstveno osiguranje za seljake, koji su već tada rezidualna socijalno-profesionalna skupina u društvu.

Osamdesetih godina na površinu snažno izbija kriza "udruženog rada", odnosno društvenih poduzeća opterećenih viškovima radne snage, socijalnim problemima i niskom produktivnošću rada. Još od ranije neki autori govore o "socijalnom gospodarstvu". Jedan američki autor pisao je o našem "ilirskom poduzeću" aludirajući na njegovu autarkičnost i neefikasnost. Unutar tog poduzeća postoji potpuna socijalna sigurnost, ali izvan njega vladaju nesigurni socijalni uvjeti. Uostalom, važan zadatak socijalističkog poduzeća jest da uz potporu države održava socijalni mir. Tako se postiže "patronska sigurnost", kojom se zaposlenima jamči relativno nizak dohodak nužan za preživljavanje. Na drugoj strani zamagljuje se stvarni gospodarski i socijalni problemi u društvu. Svojevremeno smo o tome pisali: "Socijalističko poduzeće se, prije svega, javlja kao otok socijalne sigurnosti kojeg se žele svi dokopati. Često se dešavalo da se unutar njega više troši nego što se proizvodi. Država to poduzeće, poradi socijalnog mira, sanira i održava. Neko je vrijeme to mogla činiti zahvaljujući dodatnim akumulacijama (selo, doznake iz inozemstva, vanjska pomoć, krediti). No kako je tih dodatnih akumulacija postupno nestajalo, kriza se produbljivala" (Puljiž, 1992: 113).

U drugoj polovini osamdesetih godina poduzimane su neke mjere socijalne politike ko-

jima se pokušao oslabiti pritisak na troškovima opterećeno gospodarstvo. To je značilo reduiranje pojedinih programa socijalne politike koje je bilo vidljivo u radnom zakonodavstvu, obrazovanju, stanovanju (Ružica, 1987). U sam sustav socijalnog osiguranja postupno su uvedene mjere racionalizacije, eksternalizacije i komercijalizacije, kojima se nastojalo smanjiti socijalne troškove države i dijelom ih prebaciti na građane (Kolarić, Svetlik, 1987). Treba reći da je krajem osamdesetih godina usvojen socijalni program kojim se nastojalo amortizirati probleme proizašle iz povećane nezaposlenosti i slabljenja sustava socijalne sigurnosti. No sve to nije moglo zaustaviti galopirajuću gospodarsku, socijalnu i političku krizu koja je dovela do pada socijalizma i raspada Jugoslavije početkom devedesetih godina.

SOCIJALNA POLITIKA U NEOVISNOJ HRVATSKOJ

(6) Višestranački izbori koji su u Hrvatskoj održani 1990. godine obilježili su povijesni zaokret kojim je napušten socijalistički sustav, a prihvaćene su vrijednosti građanskog društva, kao što su individualne slobode, privatno vlasništvo, poduzetništvo, tržišno gospodarstvo, demokracija i pluralizam. U Ustavu Republike Hrvatske iz prosinca 1990. godine zapisane su vrijednosti koje su u temelju razvijenih društava. Za ovu priliku značajno je spomenuti da se u članku 1. stavka 1. Ustava Hrvatska određuje i kao socijalna država. U poglavlju Ustava o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima navode se osnovna socijalna prava koja država jamči hrvatskim građanima, a koja su uobičajena u ustavima demokratskih zemalja i u međunarodnim dokumentima kao što je Europska socijalna povelja. Prihvaćanje privatnog vlasništva, poduzetništva i tržišta samo po sebi nagovještava promjene u socijalnoj politici. Mislimo na smanjenu ulogu države te povećanu odgovornost pojedinaca i ljudskih skupina za vlastitu sudbinu i dobrobit. To znači da privatizacija poduzeća vodi, makar u prvoj fazi, reduciranju njihove socijalne, a pojačavanju gospodarske funkcije.

Na putu od ustavne proklamacije socijalne politike do njene praktične realizacije u nas se pojavilo mnogo prepreka. Veoma pojednostavljeno rečeno, dvije su činjenice bitno obilježile socijalnu politiku Hrvatske u razdoblju nakon

stjecanja državne nezavisnosti, a to su rat i tranzicija.

(7) Posljedice Domovinskog rata dobro su poznate. Radilo se o velikim ljudskim stradanjima, razaranjima, smanjenju i promjeni strukture proizvodnje, padu nacionalnog dohotka, smanjenju standarda stanovništva. Podaci o tome dobro su poznati i mi ih nećemo ponavljati. Ovdje nalazimo shodnim upozoriti na veliki problem prognanika i izbjeglica. Oni su, uostalom, socijalna skupina unutar koje su najviše koncentrirane i druge žrtve rata, kao što su obitelji poginulih i nestalih, invalidi, demobilizirani vojnici. "Tako se među prognanicima i izbjeglicama kumuliraju najteži ljudski i socijalni problemi Hrvatske" (Socijalni razvoj Hrvatske, 1994:284). Treba podsjetiti da je početkom 1992. godine Hrvatska imala oko 700 tisuća prognanika i izbjeglica, a da je u 1993. godini za prognanike i izbjeglice potrošila 528 milijuna dolara. Iste godine međunarodna pomoć iznosila je 59,5 milijuna dolara. Položaj prognanika i izbjeglica reguliran je uredbama o statusu prognanika i izbjeglica iz 1991. i 1992. godine. U tu svrhu je osnovan Ured za prognanike i izbjeglice Republike Hrvatske.

Javila su se dva osnovna načina zbrinjavanja prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj: privatni smještaj u obiteljima i smještaj u javnim institucijama i objektima. U vrijeme kada smo imali najveći broj prognanika i izbjeglica privatno ih je bilo smješteno oko 80%, dok je u javnim objektima i institucijama smještaj našlo preostalih 20%.

U to vrijeme na djelu je bila snažno izražena solidarnost hrvatskog društva sa stradalnicima rata. Ona je bila vidljiva na tri razine: na razini primarnih grupa (obitelj, srodnici, prijatelji, susjedi), na razini humanitarnih i drugih organizacija (Caritas, Crveni križ, sindikati i druge organizacije) te na razini države i njenih institucija. Značajnu ulogu odigralo je iseljništvo i zaposleni u inozemstvu koji su ne-sebično pomagali ugroženo stanovništvo. Riječju, u Domovinskom ratu na površinu su izbile ogromne solidarističke energije društva. One su se izrazile kroz kolektivni napor prevladavanja teškog izazova s kojim se hrvatsko društvo suočilo. O tome smo prije tri godine pisali: "Mada je rat izazvao veliku tragediju ljudi i razaranje materijalnih dobara, u hrvatskom je društvu u tom razdoblju zračio kolektivni optimizam. Ljudi su obrambeni rat do-

življavali kao duboko pravedan i moralan. Oni su se okupljali oko najviših kolektivnih ciljeva kao što su nacionalna sloboda i nezavisnost. ... Ova atmosfera prenosila se u odnose prema prognanicima i izbjeglicama. Javnost im je bila veoma naklonjena" (Puljiz, 1993:157).

Postupno je ta solidarnost, prije svega na primarnim i nedržavnim razinama, opadala. Ljudi su s vremenom iscrpili svoje resurse, opao im je standard, pa su se okretali borbi za vlastito preživljavanje. Uostalom, prosječne su plaće početkom 1993. godine bile nešto iznad 100 DEM, a također su veoma niske bile mirovine i socijalna davanja.

Nakon uspješnog oslobađanja okupiranih dijelova Hrvatske u 1995. godini broj prognanika osjetno se smanjio i sada iznosi oko 100 tisuća. Najveća je skupina prognanika koja očekuje povratak u Hrvatsko podunavlje. No već su sada razvidni veliki problemi povratnika, prije svega oko njihova smještaja i integracije u gospodarski i socijalni život u krajevima gdje su nekad živjeli. Vlada je još 1994. godine usvojila program kojim su se predviđale faze i način povratka prognanika i izbjeglica. No, po svemu sudeći, povratak se odvija uz velike teškoće i zahtijeva veća sredstva nego se to u prvi mah činilo. Među preostalim prognanicima i izbjeglicama dosta je problema i frustracija, pa će društvo još dugo vremena morati ulagati velika sredstva, napore i strpljenje da prevlada to stanje izazvano ratnom destrukcijom. Možemo, dakle, ocijeniti da je hrvatsko društvo u prvoj fazi uspješno zbrinulo velik broj prognanika i izbjeglica, ali da se kasnije suočilo sa složenim problemima, posebno vezanim uz njihov povratak i reintegraciju.

(8) Drugi proces koji je znatno utjecao na socijalnu situaciju u Hrvatskoj bila je pretvorba i privatizacija društvenog vlasništva. Jasno je da su se pretvorba i privatizacija odvijale u vrlo teškim okolnostima rata, smanjenih gospodarskih kapaciteta i naglo ograničenog tržišta. Možemo samo žaliti što je rat spriječio Hrvatsku da s manje problema u odnosu na druge srodne srednjoeuropske zemlje izađe iz socijalizma. Hrvatska je, kako smo već napisali, imala rudimente tržišnog gospodarstva te relativno razgranatu povezanost sa Zapadom, u čemu su glavnu ulogu imali iseljništvo, radnici u inozemstvu i turizam. Rat je sve to poremetio, unazadio je hrvatsko gospodarstvo, smanjio prednosti koje je ono imalo. U privatizaciji je,

pojednostavljeno rečeno, primijenjen kombinirani model prodaje društvenih poduzeća imućnim pojedincima te prodaje dionica uz povoljne uvjete radnicima i drugim kategorijama građana. Osnovni problem koji se pojavio prilikom privatizacije društvene imovine bila je nestašica novca kod potencijalnih domaćih kupaca. S druge strane, strani je kapital izbjegavao ući u zemlju zahvaćenu ratom. Stoga je privatizacija znatno usporena, a nije donijela ni očekivani priliv svježeg kapitala potreban za modernizaciju i oživljavanje kapaciteta proizvodnje. Osim toga, tijekom privatizacije bilo je dosta zlouporaba koje su kod građana stvorile dojam da se često radilo o "nepoštenoj" igri. Raširene su ocjene da su pripadnici nove gospodarske elite više težili špekulantskom stjecanju postojećih nacionalnih dobara nego pozitivno usmjerenom poduzetništvu i stvaranju nove vrijednosti koja obogaćuje čitavo društvo.

Pored privatizacije društvenih poduzeća provedena je opsežna privatizacija stanova u društvenom vlasništvu. Stanovi su nosiocima stanarskog prava prodavani pod povoljnim uvjetima, što je imalo blagotvoran utjecaj na ukupne socijalne prilike. Nedavno je, nakon dugih i žučnih rasprava, donesen zakon o naknadi vlasnicima nacionalizirane i konfiscirane imovine u socijalističkom razdoblju. Može se reći da je on povoljan za stanare, a nepovoljan za bivše vlasnike, naročito nacionaliziranih stanova. Vjerojatno je socijalna situacija i rizici od njenog pogoršanja u slučaju povratka stanova vlasnicima motivirala vladajuću stranku da se opredijeli za takva rješenja u zakonu.

Pretvorbu i privatizaciju gospodarstva pratilo je smanjenje zaposlenosti i socijalno raslojavanje. Broj zaposlenih u poduzećima i ustanovama smanjio se u 1995. godini u odnosu na 1987. godinu 35,5%. Broj prijavljenih nezaposlenih krajem 1995. godine iznosio je 249 tisuća. No stvarni broj nezaposlenih sigurno je veći. Naime, znatan broj nezaposlenih ne prijavljuje se u zavode za zapošljavanje jednostavno stoga što za nezaposlenost ne prima nikakvu naknadu. Naime, u 1995. godini novčanu je naknadu primalo oko 36 tisuća nezaposlenih ili 14% (Godišnjak Zavoda za zapošljavanje, 1995). S druge strane, spominje se brojka od oko 120 tisuća zaposlenih koji su formalno u radnom odnosu, ali ne dobivaju nikakvu plaću. Može se, dakle, govoriti o nesigurnom radu u Hrvatskoj. Takvo stanje pogoduje širenju "sive

ekonomije" u kojoj ljudi ostvaruju dodatne ili jedine zarade nužne za preživljavanje. Teško je procijeniti udjel sive ekonomije u Hrvatskoj, no on je svakako visok. Sve to znatno utječe na pritjecaje sredstava u državni proračun i na izdašnost socijalnih transfera.

Poduzeća su se oslobađala viškova radne snage na razne načine. Vrlo često to se dešavalo ranijim umirovljenjem, otkupom staža i povećanim brojem invalidskih mirovina. Primjera radi u 1993. godini broj osoba koje su otišle u prijevremenu mirovinu bio je 62.799, a broj osoba koje su dokupile staž osiguranja 45.032 (Jergović, 1994:205). Ukupan broj umirovljenika porastao je na 865 tisuća krajem 1995. godine. Tako je nastao veoma nepovoljan odnos zaposlenog i umirovljenog stanovništva, odnosno izrazito loš koeficijent ovisnosti stanovništva (odnos onih koji privređuju i od njih uzdržavanih osoba). Vlada je jednostavno svojim uredbama obustavila zakonom obvezno usklađivanje plaća s mirovinama. To se odrazilo na osjetno relativno zaostajanje mirovina prema plaćama zaposlenih. Prosječne mirovine pale su na oko 40% iznosa prosječne plaće. Zato sada imamo veliko nezadovoljstvo umirovljenika njihovim položajem i zahtjeve da se ispune zakonske odredbe za usklađivanjem mirovina. U vezi s tim njihove su udruge podnijele tužbu Ustavnom sudu.

(9) Na tešku socijalnu situaciju Vlada je reagirala usvajanjem Socijalnog programa u proljeće 1993. godine. Cilj je Programa da se pomogne najugroženijim socijalnim slojevima. Prema podacima za prosinac 1993. godine putem Socijalnog programa razne je vrste pomoći dobilo 250 tisuća žitelja Hrvatske (nisu uključeni prognanici i izbjeglice), u prosincu 1994. godine 312 tisuća, a u prosincu 1995. godine 238 tisuća. Sredstva namijenjena socijalnoj skrbi u Hrvatskoj porasla su od 97 milijuna u 1992. godini na 219 milijuna u 1995. godini (Jurčević, 1996:40:42).

Socijalni je program, nema sumnje, odigrao pozitivnu ulogu u smirivanju socijalne situacije u ratnim godinama. Davanja nisu bila velika, ali su postojali razni oblici pomoći. Država je uz to putem Socijalnog programa ostvarila dobru suradnju s nevladinim organizacijama, prije svega s Caritasom i Crvenim križem, što je pomoglo u pravednijoj raspodjeli pomoći ugroženom stanovništvu.

Značajne su se promjene dogodile i u zdravstvu. One su sadržane u zakonima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju iz 1993. godine. Ukratko rečeno, u zdravstvu je otvoren proces privatizacije, zatim dopunskog i privatnog osiguranja. Opseg prava iz zdravstvene zaštite utvrđen je zdravstvenim standardima te "... ovisi o gospodarskim mogućnostima države i načinu gospodarenja raspoloživim sredstvima" (Hebrang, Njavro, Mrkonjić, 1993:198). Korisnici zdravstvenih usluga plaćaju participaciju za medicinske usluge, plaćaju i mnoge lijekove, a provedena je opća racionalizacija zdravstvenih troškova. Neki su troškovi, kao naknade za nesreće na poslu i profesionalne bolesti, prebačeni na poslodavce. Općenito se može reći da je građanima smanjena dostupnost zdravstvenih usluga, naročito onih skupljih, te da su smanjena prava i naknade vezane uz zdravstveno osiguranje.

AKTUALNI PROBLEMI I PERSPEKTIVE SOCIJALNE POLITIKE U HRVATSKOJ

(10) Ukupna bi se evolucija socijalne politike u proteklih šest godina mogla ukratko ovako sumirati. Hrvatska je u Ustavu iz 1990. godine proklamirala da će biti socijalna država i da će osigurati socijalna prava građana kakva su uobičajena u demokratskim zemljama. Opredjeljenje za privatno vlasništvo, tržište i pluralizam podrazumijevalo je napuštanje socijalističkog državnog paternalizma i okretanje zapadnim modelima socijalne politike koji naglašavaju veću odgovornost pojedinca i socijalnih skupina za vlastitu dobrobit te supsidijarnu ulogu države i njenih mehanizama socijalne sigurnosti. Individualne slobode, rizici poduzetništva i tržišta, kao polazišta i pokretači razvoja, pretpostavljaju smanjeno upletanje države i veću odgovornost pojedinaca za vlastitu sudbinu. Uostalom, kriza "države dobrobiti" prisutna u zapadnim zemljama uvjetovala je opće preispitivanje uloge države u socijalnoj sferi i revalorizaciju drugih čimbenika socijalne dobrobiti.

Ratne prilike uzrokovala su da se tranzicija iz socijalizma u pluralističko društvo u Hrvatskoj odvijala u vrlo nepovoljnim okolnostima.

U objašnjenju preobrazbi socijalne politike korisno se poslužiti Abrahamsonovim trokutom distribucije blagostanja. Vrhovi trokuta predstavljaju tri glavna čimbenika raspodjele

dobara i usluga u društvu. Prvi je čimbenik tržište, drugi je država, a treći je obitelj. Model socijalne politike ocrtava se kroz odnos tih triju čimbenika distribucije dobiti. (Abrahamson, 1990). U socijalizmu je glavnu ulogu imala država, a manju tržište i obitelj. Tranzicija je trebala ojačati ulogu tržišta i obitelji. No Domovinski je rat, radi potrebe objedinjavanja nacionalnih napora, ojačao državnu ulogu. Značajno mjesto imala je primarna, prije svega obiteljska i srodnička solidarnost koja je u ratu oživjela. Treba dodati da se u tom razdoblju pojavio četvrti čimbenik distribucije dobiti, a to su razne humanitarne i druge organizacije. Neki autori govore o tercijarnom sektoru distribucije dobiti (pored tržišta i države).

U posljednjih se šest godina, u pozadini rata i stvaranja nacionalne države, odvijala pretvorba i privatizacija društvene imovine koja je značila preraspodjelu vlasništva nad nacionalnim dobrima u korist manje skupine ljudi. Premda privatizacija nije u potpunosti dovršena, ona je izazvala snažnu socijalnu diferencijaciju te povećala nesigurnost rada. Kumulativna posljedica rata i tranzicije jest velik broj nezaposlenog ili formalno nezaposlenog te socijalno ugroženog stanovništva. To stanovništvo koje je potisnuto s organiziranog tržišta rada nastojalo se situirati u sustavima socijalne sigurnosti (mirovinsko, invalidsko osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti, bolovanje). No ti su sustavi osiromašeni uslijed smanjenih transfera iz gospodarstva kojima se alimentiraju. Socijalna je sigurnost, dakle, u cjelini oslabila i njezini sustavi ne pružaju uočiste brojnoj populaciji koja je isključena iz svijeta rada. Socijalni program i javna pomoć javljaju se kao rezidualna državna potpora za najsiromašnije građane. Primarna solidarnost koja se u širim razmjerima iskazala u doba rata postupno je slabila u mirnodopskim okolnostima. Humanitarne organizacije također su reducirale aktivnosti jer je vanjsko i unutrašnje pritecanje sredstava smanjeno (Stubbs, Sertić, 1996).

(11) Danas se hrvatska socijalna politika, uostalom kao i ukupna razvojna politika, nalazi pod dva socijalna pritiska suprotnog predznaka.

S jedne strane osiromašeni slojevi stanovništva traže državnu intervenciju i preraspodjelu dohotka radi poboljšanja svoga nepovoljnog socijalnog položaja. Revandikacije tih slojeva moralno su i zakonski utemeljene. Dvije

osnovne socijalne skupine javno najenergičnije postavljaju takve zahtjeve. To su žrtve rata i umirovljenici. Prema žrtvama rata postoji neprijeporan nacionalni dug za stradanja i štete koje su pretrpjele u borbi za općepriznati nacionalni cilj. Umirovljenici se, pak, pozivaju na zakonsko pravo proizašlo iz minulog rada na usklađivanje mirovina s porastom plaća koje je osporeno vladinim uredbama o realizaciji državnog proračuna.

U novije vrijeme svjedočimo i o zahtjevima branitelja, sudionika Domovinskog rata, koji od države traže pomoć u zapošljavanju, besplatnu dodjelu dionica te neka jamstva socijalne sigurnosti. Nadalje usvojeni Program demografske obnove kojim se želi potaknuti natalitet i poboljšati životne uvjete obitelji s djecom također traži značajna sredstva za svoju realizaciju.

Nakon socijalne kohezije ostvarene u ratu, kada je u prvom planu bila borba za slobodu zemlje, a drugi su problemi bili potisnuti u drugi plan, danas glavne socijalne skupine procjenjuju svoj položaj na socijalnoj ljestvici i uspoređuju ga s položajem drugih skupina. Na tom tragu javlja se mnogo nezadovoljstva proizašlog iz relativne deprivacije. Meta najčešće kritike su one skupine građana koje su se u ratu i tranziciji obogatile. Tako dolazi do moralnog vrednovanja posljedica socijalnog raslojavanja i povećanja pritiska na državu da djeluje kao arbitar u raspodjeli. Socijalna scena sada je uzburkana i zahtjevi za preraspodjelama nacionalnog dohotka prestižu jedan drugoga.

S druge strane djeluje pritisak za smanjenjem državnih troškova, odnosno povećanjem akumulacije i investicija. On se legitimira potrebom za novim gospodarskim razvojem, koji, kako se kaže, jedini može riješiti ili bar ublažiti nagomilane socijalne probleme. Iza takvog zahtjeva ponajprije stoje vlasnici i poduzetnici. Važno je upozoriti da međunarodne financijske institucije s velikim utjecajem na hrvatsko gospodarstvo, prije svega Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, inzistiraju na smanjenju državnih izdataka, prilagodbi javnog sektora, naročito na uspostavi novog, liberalnim načelima više prilagođenog mirovinskog sustava (Svjetska banka, 1995, 1996). Vanjski pritisak usmjeren ka većoj štednji i investicijama u gospodarstvo, a na uštrb socijalnih davanja, veoma je naglašen i može se do-

vesti u svezu s procesom globalizacije socijalne politike (Deacon, 1995).

(12) Ključni socijalni zakoni koji su sada u pripremi, kao što je zakon o mirovinama te zakon o socijalnoj skrbi, sadržavat će, po svemu sudeći, značajne liberalističke elemente, koji će se ogledati u smanjenju državne redistributivne intervencije i većem oslanjanju građana na vlastite izvore prihoda. Socijalnozaštitna mreža orijentirat će se na kritične socijalne grupe i slučajeve. Može se reći da će ojačati bismarckovski model socijalnog osiguranja u kojem će biti manje solidarnosti. Solidarnost će se rezidualno ostvarivati uglavnom posredstvom javne pomoći. Vjerojatno se neće ostvariti ni neke ključne točke Programa demografske obnove (npr. univerzalni dječji dodaci), jer su za sadašnje prilike teško primjenjive.

U mirovinskom i invalidskom osiguranju doći će do nagoviještenih racionalizacija (podizanje dobne granice, nepovoljniji obračun mirovinske osnovice, nepovoljniji način indeksacije mirovina, restriktivniji koncept invalidnosti). Predviđaju se dva nova oblika mirovina putem obvezne i dobrovoljne štednje. Novi zakon o zapošljavanju reducirao je naknade nezaposlenima.

Riječju, novi socijalni zakoni uglavnom donose smanjenje opsega socijalnih prava i nagovještavaju orijentaciju na samopomoć i vlastite resurse građana.

Međutim, država će, izvjesno, održati visok stupanj intervencije u pogledu zbrinjavanja i potpore stradalnicima Domovinskog rata, a nešto manje i braniteljima. Sada nije potpuno razvidno kolikog opsega će biti ta intervencija, jer još nije donesen ključni zakon o braniteljima oko kojeg se vode žučne rasprave.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

(13) Na kraju želimo upozoriti na neke slabosti u socijalnoj politici Hrvatske koje su bile shvatljive u teško ratno vrijeme kada su se prilike brzo mijenjale, ali koje bi trebalo izbjeći u mirnom razdoblju koje je pred nama.

Hrvatska u socijalnoj politici treba prevladati postsocijalistički "adhokizam" i težiti njenoj stabilnosti i pouzdanosti. To upućuje na solidniju pripremu i utemeljenje socijalno-političkih mjera i zakona te pažljivu analizu i ocjenu njihovih posljedica. Za procjenu uspješnosti pojedinih koraka socijalne politike treba kori-

stiti metode evaluacije uobičajene u zapadnim zemljama, a 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.

Nadalje, socijalna politika mora biti realistična, što znači da treba ishoditi iz dobre procjene materijalnih mogućnosti društva. Nerealni potezi u socijalnoj politici, više u skladu sa željama nego mogućnostima, opasni su jer ruše njenu vjerodostojnost i izazivaju frustracije zbog neispunjenih očekivanja. Npr., koliko god to bilo opravdano, nije bilo dobro usvajati Nacionalni program demografskog razvitka u trenutku kada se moglo znati da za njega nema niti će uskoro biti dovoljno sredstava. Ako je već napravljen, trebalo je precizirati faze njegove primjene sukladno gospodarskom razvoju društva. Pored toga čini nam se u Programu nedostaju neki elementi neophodni za ostvarenje promjena u tako složenom području kao što je stanovništvo i obitelj.

Naša socijalna politika mora otkloniti slabost koju ćemo nazvati netransparentnost. Ona prije svega podrazumijeva zamagljenost veza između izvora sredstava i njihove namjene. Vjerojatno se radi o naslijeđenom paternalističkom refleksu države koja ne može odoljeti izazovu da se javlja kao "veliki donator". Kao ilustracija može poslužiti korištenje mirovinskog fonda radnika. Poznato je da se mirovine financiraju tekućim doprinosima zaposlenika, što je posljedica sustava međugeneracijske solidarnosti. Desilo se, međutim, da se znatan dio mirovina koje država duguje skupini umirovljenika po osnovi nacionalnih zasluga i stradanja (veterani, žrtve rata, neke kategorije branitelja) uplaćivalo upravo iz tih fondova, mada je obveza države bila da za to pronađe druga sredstva prikupljena također na općenacionalnoj osnovi kao što to zahtijeva priroda mirovina ove kategorije naših građana. Tako bi se postigla transparentnost i logičnost transfere i izbjegli nepotrebni prijepori kojima danas svjedočimo.

U socijalnoj politici, uostalom kao i drugdje, treba učvrstiti načelo legaliteta. O čemu se radi možemo vidjeti na poznatom problemu usklađivanja mirovina s plaćama. Razumljivo je da je u ratnim prilikama bilo teško održati raniji odnos plaća i mirovina koji je zakon nalagao. Naime broj zaposlenih drastično je pao, pa oni svojim doprinosima nisu mogli adekvat-

no alimentirati mirovine naglo povećanog broja umirovljenika. Povećanje doprinosa nije bilo moguće jer su oni dosegli limite iza kojih bi ugrozili gospodarski razvoj. Greška je bila u tome što u takvim okolnostima nije promijenjen zakon pa tako uspostavljena nova formula obračuna mirovina. Ovako je radi sukoba dviju normi (zakona i uredbi Vlade) došlo do ustavnog spora, a izazvalo je i veliko nezadovoljstvo umirovljenika. Drugo je pitanje stvarnog položaja umirovljenika, koji je uistinu nepovoljan. Za njegovo poboljšanje postoje razne mogućnosti, od redovnog prikupljanja doprinosa koji mnogi na razne načine izbjegavaju do vraćanja duga koji država za pojedine kategorije umirovljenika ima prema mirovinskim fondovima, o čemu je netom bilo riječi.

Nema sumnje da se naša socijalna politika u narednom razdoblju mora deatizirati i pluralizirati. To znači da mora u sustav produkcije i raspodjele socijalne dobrobiti integrirati elemente nedržavne privatne inicijative i poduzetništva, kao što to čine i druge zemlje. To konkretno znači prevladati nepovjerenje i neopravdane restrikcije prema nevladinim organizacijama jer one, opće je poznato, mogu znatno doprinijeti u stvaranju dodatne socijalne

dobrobiti i dopunjavati osiromašenu ponudu socijalnih usluga.

Slično možemo ustvrditi glede potrebe za decentralizacijom socijalne politike. Naime, socijalna je politika odveć kompleksna i osjetljiva djelatnost eda bi ju uspješno obavljala i razvijala samo središnja vlast, ma kako ona bila sposobna i vidovita. Upravo su u socijalnoj sferi jako potrebne lokalne inicijative i akcije koje odluke iz centra ne bi smjele blokirati. Dakle, s velikim oprezom treba baratati sa središnjim ovlastima i podupirati stvaranje lokalnih socijalnih politika koje će mobilizirati dodatne ljudske i materijalne potencijale u prevladavanju socijalnih problema.

Ako se složimo u temeljnoj ocjeni da je glavni uvjet za uspjeh socijalne politike oživljavanje i razvoj gospodarstva, odnosno bolje korištenje raspoloživih resursa društva, onda isto tako moramo prihvatiti zaključak da socijalna politika u Hrvatskoj treba pokazati umijeće "uključivanja" u gospodarski i socijalni život velikog broja ljudi koji su sada, što zbog rata, tranzicije ili drugih razloga, iz njega "isključeni". Oni žele i mogu, uz potporu društva, svoj život uzeti u svoje ruke i tako pomoći sebi i drugima koji to nisu u stanju.

LITERATURA

- Abrahamson, P. (1990) *Welfare and Poverty in the Europe of the 1990: Socijal Progress or Social Dumping*, Svjetski kongres sociologa, Madrid
- Baldwin, P. (1990) *The politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge
- Beveridge, W. (ed.) (1942) *Social Insurance and Allied Services*, London
- Bežovan, G. (1995) Neprofitni sektor i socijalna politika, *Revija za socijalnu politiku* 3, vol II, str. 195-214.
- Deacon, B. (1995) Nadnacionalne agencije i socijalna politika postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku* 4, vol. II, str. 281-294.
- Deacon, B. (1992) (ed.) *The New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*, Sage, London
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey
- Fehér, F., Arato, A. (ed.) (1989) *Gorbachev: The Debate*, Polity, Cambridge
- Hagenbuch, W. (1958) *Social Economics*, Nisbet, Welwyn
- Hebrang, A., Njavro, J., Mrkonjić, I. (1993) *Komentar Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zdravstvenom osiguranju*, Privredni biro, Zagreb
- Hobbes, T. (1971) *Léviathan*, Tricot, Paris
- *** (1996) *Godišnjak Zavoda za zapošljavanje*, Zavod za zapošljavanje RH, Zagreb
- Jergović, I. (1994) Umirovljenici i mirovine u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 4, vol. I, str. 205-207.
- Jurčević, Ž. (1996) Ostvarivanje socijalnog programa u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 1, vol. III, str. 31-44.
- Kolarič, Z., Svetlik, I. (1987) Jugoslavenski sistem blagostanja u uslovima ekonomske krize, *Sociološki pregled* 1-2, vol. XXI, str. 31-44.
- Marklund, S. (1993) Social policy and poverty in post-totalitarian Europe, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, No 3, vol. II.
- Marshall, T. H. (1965) *Social Policy*, Hutchinson, London
- Misija Svjetske banke (1995) Prijedlog reforme hrvatskog mirovinskog sustava, *Revija za socijalnu politiku* 4, vol. II, str. 315-322.

- Misija Svjetske banke (1996) Prilagodba javnog sektora u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 2, vol. III, str. 135-148.
- * * * (1993) *Politique sociale européenne*, CCE, Bruxelles
- Puljiz, V. (1993) Hrvatsko društvo, prognanici i izbjeglice, *Zbornik Pravnog fakulteta*, br 1-2, tom XLIII, str. 153-159.
- Puljiz, V. (1992) Socijalna politika, u: Pusić, E. (ur.) *Hrvatska*, HAZU, Zagreb, str. 105-109.
- Rees, A.M. (1985) *Social Policy*, Hutchinson, London
- Rosanvallon, P. (1981) *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris
- Ružica, M. (1987) Socijalna politika 80-ih godina: kontinuitet ili promjena strategije, *Sociološki pregled*, 1-2, vol. XXI, str. 7-30.
- Szalai, J., Deacon, B. (ed.) (1990) *Social Policy in the New Eastern Europe*, Aldershat, Gower
- * * * (1994) Socijalni razvoj Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 3, vol. I, str. 283-290.
- Soboul, A. (1989) *Francuska revolucija*, Naprijed, Zagreb
- Stubbs, P., Sertić, N. (1996) Nevladine organizacije, ulaganje sredstava i socijalno blagostanje: neke hipoteze o Hrvatskoj i Sloveniji, *Revija za socijalnu politiku*, vol. III, str. 25-29.
- Titmuss, R. M. (1974) *Social Policy*, George Allen and Unwin L.T.D., London

Summary

SOCIAL POLICY TRENDS IN CROATIA

Vlado Puljiz

The author first defines social policy and the social state and draws the reader's attention to the causes of their emergence and their role in contemporary societies.

He continues to discuss the social policy of Croatia during the period of socialism and until the first democratic elections in 1990.

Most attention is given to the development of social policy in Croatia since it became an independent state. During that period, the war and the process of transition have had a decisive impact of Croatian social policy. The war has resulted in various types of war victims (displaced persons, refugees and others). The transition, together with the transformation and privatization of social property, has resulted in a large number of unemployed and socially disadvantaged persons and a decrease in the feeling of social well-being.

At this point, the social policy of Croatia is faced with two major pressures operating in opposite directions. On the one hand, there are the war victims and the socially disadvantaged asking for an improvement in their position and a redistribution of the national income to their advantage and on the other hand, there is the new entrepreneurial class of owners, supported by international financial institutions, trying to put pressure on the government to reduce welfare and other costs. This is the environment in which the new social policy of Croatia is being created. Policy makers will have to manifest a great deal of skill and patience trying to find solutions for numerous social problems and to secure the social stability necessary for the development of improved economic and social conditions.