

## Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta  
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak

UDK: 304.013(497.5)

Primljeno: ožujak 2001.

*U ovom radu autor iznosi svoje viđenje razvoja Hrvatske kao socijalne države. Rad je nastao u okviru projekta Vlade "Strategija razvitka Republike Hrvatske: Hrvatska u 21. stoljeću", u kojem je autor član središnjeg savjeta i voditelj dionice "Mirovinski sustav i socijalna skrb", na kojoj je surađivalo više znanstvenika i stručnjaka koji su priredili priloge o pojedinim temama.\**

*U prvom dijelu ovog rada autor raspravlja o prirodi socijalnih prava. On naglašava razliku koja postoji između socijalnih s jedne, i građanskih i političkih prava, s druge strane. Socijalna prava ovise o gospodarskoj situaciji i izložena su promjenama, dok su građanska i politička prava stabilnija i država ih mora štiti. Potom autor upozorava na globalizaciju i druge procese koji utječu na promjene karaktera socijalne države, prije svega na redukciju socijalnih troškova i prijenos dijela odgovornosti za socijalnu sigurnost na pojedinca i civilno društvo. Budući da je gospodarska i socijalna situacija u Hrvatskoj dosta nepovoljna, to brojni ugroženi slojevi stanovništva traže državnu intervenciju u preraspodjeli nacionalnog dohotka. U takvim se okolnostima u Hrvatskoj koncipiraju socijalne reforme, prije svega u velikim sustavima socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i zdravstveni. S druge strane, osjetno zaostaju promjene sustava socijalne skrbi, shvaćenog u širokom smislu riječi, a koji treba postati mnogo važniji oslonac socijalne sigurnosti građana nego je to do sada bio slučaj.*

*Autor u budućnosti predviđa konstituiranje tročlane strukture sustava socijalne sigurnosti koja će se sastojati od privatnog osiguranja, obveznog osiguranja temeljem zaposlenosti i socijalno-zaštitne mreže. Dalje raspravlja o različitim načinima financiranja ta tri dijela sustava socijalne sigurnosti, a posebnu pažnju posvećuje socijalno-zaštitnoj mreži, na čijoj transformaciji ključnu ulogu trebaju odigrati razni čimbenici civilnog društva.*

**Ključne riječi:** socijalna država, socijalna prava, mirovinski sustav, socijalna skrb, socijalna pomoć, socijalno-zaštitna mreža.

Radi preglednosti i boljeg razumijevanja konceptualnog okvira dugoročnog razvitka socijalne sigurnosti (posebno mirovinskog sustava i socijalne skrbi) u Hrvatskoj naše ćemo razmišljanje izložiti u nekoliko osnovnih teza i njihovih obrazloženja. Ovdje nećemo iznositi detaljnije podatke i projekcije, jer su oni sadržani u opsežnim prilogima o mirovinskom sustavu i

socijalnoj skrbi, priređenim za Strategiju, a neki su od njih objavljeni u našem časopisu.

Prve tri ovdje iznesene teze, i uz njih izložena argumentacija, odnose se na prethodna pitanja razvoja Hrvatske kao socijalne države. Radi se o konceptu socijalnih prava, transformaciji socijalnih država u svijetu te o socijalnoj situaciji u Hrvatskoj. Sljedeće tri teze odnose

\* Prva skupina, s voditeljem prof. dr. sc. Željkom Potočnjakom, radila je na mirovinskom sustavu, a u njenom su sastavu još bili Ljiljana Marušić, Ivan Jergović i Željko Tufekčić. Druga skupina, s voditeljem prof. dr. sc. Vladom Puljizom, radila je na problematici socijalne skrbi, a još su je činili prof. dr. sc. Gojko Bežovan, mr. sc. Nada Kerovec, prof. dr. sc. Borka Teodorović, dr. sc. Zoran Šučur, prof. dr. sc. Gojko Zovko, doc. dr. sc. Siniša Zrimšćak i doc. dr. sc. Nino Žganec, koji je surađivao na izradi koncepta. Priloge suradnika, od kojih su četiri objavljena u "Reviji za socijalnu politiku" 3-4/2000., u tekstu ne citiramo, ali ih posebno navodimo u literaturi.

se na perspektive razvoja Hrvatske kao socijalne države, a pritom se posebno razmatra mirovinski sustav i socijalna skrb. Međutim, ovdje treba upozoriti na neprecizno korištenje termina "socijalna skrb". Naime, pod tim se u nas podrazumijeva socijalna pomoć i socijalna skrb uže shvaćena, a iz samog naziva Ministarstva rada i socijalne skrbi mogu se izvesti i šire konotacije pojma "socijalna skrb". U striktnom značenju, socijalna skrb (*social care*) "... treba zadovoljiti određeni broj individualiziranih potreba, kako i kada se one pojave. Drugim riječima radi se o potrebama za koje se pretpostavlja da se ne mogu zadovoljiti pomoću usluga opće namjene" (Jones, 1985.: 172). "Radi se o nesposobnim osobama za obavljanje uobičajenih funkcija, samo-zanemarenim (*self-neglect*) osobama, zanemarenoj djeci ili pak kombinaciji tih svojstava" (Hill, 1996.:127). Mi ćemo, donekle u neskladu s naslovom naše dionice, govoriti o četiri manja sustava socijalne sigurnosti, koja su međusobno ovisna i djeluju u okviru socijalno-zaštitne mreže, a to su socijalna pomoć, socijalna skrb u užem smislu, socijalna zaštita nezaposlenih i obiteljska politika. Takav nam se pristup učinio korisnim za razumijevanje trendova u ukupnom sustavu socijalne sigurnosti.

## SOCIJALNA PRAVA KAO LJUDSKA PRAVA

1. *Republika Hrvatska u Ustavu je definirana kao socijalna država. To znači da je na sebe preuzela jamstvo osiguranja socijalnih prava, odnosno osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana. Međutim, ostvarenje socijalnih prava ovisi o materijalnim mogućnostima društva s jedne, te njegovim vrijednosnim i razvojnim usmjerenjima, s druge strane.*

U članku 1. Ustava Republika Hrvatska je definirana kao socijalna država. U drugim člancima Ustava navode se, a dalje u zakonima razrađuju, socijalna prava građana. Hrvatska se na međunarodnom planu kao sljednica bivše Jugoslavije obvezna pridržavati Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine. Osim toga, Hrvatska je potpisala, a uskoro će ratificirati, Europsku socijalnu povelju Vijeća Europe iz 1961. godine, pa će se tako, na europskoj razini, obvezati na poštivanje socijalnih prava i pri-

hvaćanje mehanizma kontrole njihova ostvarenja.

Međutim, radi boljeg razumijevanja navedenih ustavnih odredbi, treba upozoriti na samu prirodu socijalnih prava. Socijalna prava omogućavaju pristup svih građana osnovnim materijalnim i duhovnim dobrima društva u kojem žive. Socijalna su prava, po svojoj naravi, objektivna. Ona su prava potraživanja u odnosu na društvo (*droits-créances*); socijalna prava zahtijevaju materijalne izdatke, pa su stoga, ovisno o gospodarskoj situaciji, podložna čestim državnim intervencijama i prilagodabama. Od socijalnih prava razlikuju se građanska i politička prava koja su subjektivna, prava-slobode (*droits libertés*), koja država jednostavno treba štiti od ugrožavanja s bilo koje strane. R. Mishra upozorava da su građanska i politička prava proceduralna i institucionalizirana, dok su socijalna prava substantivna. Zbog takve svoje prirode socijalna prava mogu doći u sukob s ekonomskim i vlasničkim pravima koja su temelj kapitalizma, što se, uostalom, u posljednje vrijeme i dešava. Isti autor upozorava na opasnost pojednostavljenog tretiranja socijalnih prava kao individualnih prava, budući da je to isključivo zapadni pristup. Umjesto toga on predlaže koncept "socijalnih standarda" koji se prilagođavaju različitim ekonomskim i kulturnim kontekstima (Mishra, 1999.:118).

Građanska i politička prava u zapadnim su zemljama nastala prije socijalnih prava, koja su se uglavnom konstituirala u 20. stoljeću (Marshall, 1964.). (Slika 1.)

Građanska i politička prava su "tvrda" od socijalnih prava, i u demokratskim zemljama ona se ne bi smjela mijenjati ovisno o gospodarskom i socijalnom kontekstu. (Ipak, u nedavnoj je prošlosti bilo drastičnih odstupanja od ovog načela, dakle i bitnih redukcija građanskih i političkih prava.) S druge strane, u bivšim socijalističkim zemljama socijalna su prava bila razvijena od građanskih i političkih prava. Na njihovoj etatičkoj distribuciji socijalistička je vlast temeljila svoj legitimitet za upravljanje društvom. Kada su zbog ekonomske krize socijalna prava bila ozbiljno narušena, ta je vlast izgubila legitimitet i socijalizam se unutar sebe urušio. Tek nakon pada socijalizma u ovim su zemljama uspostavljena puna građanska i politička prava, ali je istovremeno došlo do snižavanja razine ili čak gubitka nekih socijalnih prava.

Slika 1.

Tri kategorije ljudskih prava

Ljudska prava	Vrijeme nastanka	Obilježja
Građanska	18. stoljeće	Prava-slobode Jednakost svih ljudi pred zakonom zaštita ličnosti i vlasništva
Politička	19. stoljeće	Prava političke participacije Prava udruživanja i sudjelovanja u javnim poslovima (izbori, sindikati i sl.)
Socijalna	20. stoljeće	Prava-potraživanja – svi građani imaju pravo na zadovoljavajuće egzistencijalne uvjete

Izvor: Marshall, T. H. (1964.)

Mada je za sadržaj i opseg socijalnih prava bitna gospodarska situacija, pojednostavljeno je reći da socijalna prava gospodarski kontekst sam po sebi definitivno i u cijelosti određuje. Naime, na socijalna prava, pored gospodarske situacije, utječe nasljeđe odnosno temeljna vrijednosna orijentacija pojedine zemlje. Poznato je, npr., da države liberalne tradicije, kao što su SAD, znatno manje sredstava izdvajaju za socijalne potrebe svojih građana, nego, npr., skandinavske zemlje socijaldemokratske ili pak europske zemlje tzv. bismarckovske tradicije socijalnog osiguranja.

Za razumijevanje pojedinih tipova socijalne države veoma je važno razlikovanje temeljnih kriterija po kojima se ostvaruju socijalna prava. Prvi kriterij je naknada (nagrada) za neki radni ili drugi doprinos (*reward*). Na toj osnovi se ostvaruje većina mirovina ili pak naknada za nezaposlenost za što se plaćaju pretходni doprinosi. Drugi je kriterij prevencija ili kompenzacija (*prevention/compensation*) za promijenjene prilike pojedinca ili obitelji (npr. dječji dodaci, temeljne mirovine), a treći egzistencijalna potreba (*need*) građana koji nemaju dovoljno sredstava za život, kakav je npr. slučaj socijalne pomoći ili socijalne skrbi (Jones, 1985.). Ovim se kriterijima još mogu dodati porezne olakšice (*relief from taxation*), koje Titmuss naziva fiskalnim welfareom, kojim se također utječe na materijalnu situaciju pojedinih kategorija građana. Pojedine se zemlje različito odnose prema ovim kategorijama so-

cijalnih davanja, olakšica i usluga, pa ih daju u različitim razmjerima. Npr. u SAD su državne vlasti mnogo restriktivnije kada su u pitanju izdaci za socijalnu pomoć, odnosno prevenciju i kompenzaciju, nego u Europi, gdje se tim vrstama socijalnih prava pridaje veća važnost, a davanja su izdašnija.

Socijalna se prava ostvaruju u okviru sustava socijalne sigurnosti ili pak posredstvom javnih službi ili na neki drugi način. Sustavi socijalne sigurnosti mogu se definirati kao skupovi pravnih normi, administrativnih, financijskih i stručnih institucija koje djeluju na određenom području socijalne politike. Glavni sustavi socijalne sigurnosti nastali su i razvili se s ciljem prevladavanja osnovnih socijalnih rizika, kao što je starost, bolest, invalidnost, gubitak hranitelja, nezaposlenost, siromaštvo (Puljiz, 1997.). Po opsegu, sredstvima i ciljevima najvažniji su mirovinski i zdravstveni sustav, koji su zbog starenja stanovništva i nekih drugih okolnosti u posljednjem razdoblju u osjetnoj ekspanziji (i u krizi). Unutar tih i drugih, manjih sustava socijalne sigurnosti država raznim mjerama određuje oblik, razinu i način ostvarivanja socijalnih prava. Zbog toga su socijalna prava predmet stalnih političkih i socijalnih borbi; stav prema socijalnim pravima u najvećoj mjeri obilježava osnovne ideološke orijentacije u suvremenim društvima.

U posljednjim decenijima proces globalizacije sve snažnije utječe na gospodarsku i socijalnu sferu većine zemalja. S ciljem što us-

pejšnjeg nastupa u svjetskoj ekonomiji, većina zemalja nastoji uspostaviti tzv. kompetitivnu državu koja međunarodnoj gospodarskoj utakmici prilagođava vrstu i razinu socijalnih prava. Male zemlje, koje su od velikih zemalja ovisnije o međunarodnim kretanjima, snažno su izložene globalizacijskim utjecajima. Poznato je da Hrvatska, kao mala tranzicijska zemlja, opustošena ratom i posljedicama neuspješne tranzicije, opterećena teškim gospodarskim i socijalnim problemima, u velikoj mjeri ovisi o gospodarskoj i svakoj drugoj podršci razvijenih zemalja i međunarodnih organizacija. U nastojanju da se približi Zapadu, a s krajnjim ciljem i da se uključi u zapadnoeuropske integracije, Hrvatska mora voditi računa o zapadnim modelima socijalne politike, njihovim standardima socijalnih prava te promjenama koje se tamo događaju.

## PROMJENE SOCIJALNIH DRŽAVA U EUROPI

2. *Društvene, gospodarske i tehnološke promjene koje su se u svijetu desile u posljednja tri desetljeća utjecale su na obilježja i strukturu socijalnih država. Paradigmatički rečeno, pasivna socijalna država, koja je pretežno bila obilježena distribucijom socijalnih davanja i usluga, postupno se preobražava u aktivnu socijalnu državu, koja prvenstveno investira u ljude, njihovo obrazovanje i vještine, nastoji razviti razne oblike zaposlenosti, odnosno prevladati siromaštvo, socijalnu isključenost i ovisnost o državi.*

Poslijeratne su europske socijalne države, bez obzira na njihove međusobne razlike, bile utemeljene na četiri zajednička stupa: (1) negativno iskustvo Drugog svjetskog rata i velike međuratne ekonomske krize iz koje su proizašli za svijet pogubni totalitarizmi, (2) snažna privrženost ideji nacionalne i socijalne solidarnosti, odnosno visoka razina socijalnih prava kao dijela korpusa ljudskih prava, (3) politički konsenzus o državnom intervencionizmu radi suzbijanja krize te socijalna sigurnost za sve temeljem građanskog statusa (*social citizenship*), (4) oslanjanje na punu uposlenost i model čvrste konjugalne obitelji, u pravilu s jednim hraniteljem (Lazar, Stoyko, 1998.). Takva je socijalna država u razvijenom svijetu dominirala do sredine 70-ih godina. U nekim zemljama, kao što je npr. Švedska, u to je vrijeme

država raspodjeljivala dvije trećine, a za socijalne namjene jednu trećinu nacionalnog bruto proizvoda. Neki autori nazvali su to "zlatnim dobom socijalne države" (Esping-Andersen, 1998.). U socijalno-političkoj literaturi takva se intervencionistička država uobičajeno naziva keynesijanskom socijalnom državom (KWS), a ponekad keynesijansko-beveridgeanskom socijalnom državom, pozivom na ime na velikog ekonomskog britanskog teoretičara (M. Keynes) i velikog socijalnog britanskog reformatora (W. Beveridge) iz tridesetih i četrdesetih godina 20. stoljeća.

Gospodarska kriza, koja je sredinom 70-ih godina potresla svijet, a kojoj su se potom pridodali drugi uzroci, ugrozila je stupove poslijeratne keynesijanske socijalne države. U demografskoj sferi najznačajnije su promjene: starenje stanovništva, opadanje stopa fertiliteta, kriza klasične konjugalne obitelji. Gospodarska kriza, koja je uzrokovala pad stopa rasta, dovela je do velikog porasta nezaposlenosti. K tome, tehnološka je revolucija uzrokom promjene strukture rada, odnosno njegove sve veće fleksibilizacije i individualizacije. Sociolozi tim povodom govore o novoj postfordističkoj strukturi rada. Sve je manje kontinuiranog i stabilnog rada, a širi se tzv. "prekarizacija" rada, koja je bitna sa stajališta socijalne sigurnosti (Castel, 1995.).

Globalizacija, pospješena informatičkom revolucijom te padom socijalizma kao svjetskog sustava, dovela je do sve tješnjeg povezivanja svijeta. Gospodarska se kompeticija prenijela i u socijalnu sferu, što se odrazilo na visinu i strukturu dodatnih troškova rada. Nastojeći privući međunarodni kapital, pogotovo manje razvijene države smanjuju socijalne troškove i pokušavaju uspostaviti gospodarski, socijalno i politički kompetitivnu državu.

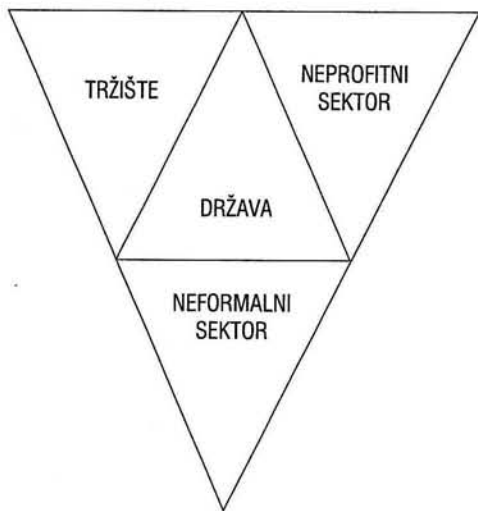
Novi model socijalne države, koju su neki autori nazvali schumpeterijanskom (SWS), prilagođava se promijenjenim gospodarskim i socijalnim okolnostima, posebno preobrazbi strukture i prirode tržišta rada. Dok je u tri poslijeratne decenije bio na djelu proces tzv. dekomodifikacije socijalnih prava (Esping-Andersen, 1990.), što podrazumijeva prijenos socijalnih troškova s građana na državu, u posljednjim je decenijama na djelu obrnut proces komodifikacije, što znači da se socijalna sigurnost sve više "kupuje" na tržištu, odnosno da se dio socijalnih troškova prebacuje na poje-



dince i obitelji. To je način da se smanje državni socijalni troškovi i da se pasivni zamjene aktivnim socijalnim programima. Reafirmira se klasično načelo supsidijarnosti, a u socijalnoj sferi sve veću ulogu dobiva lokalna zajednica i nevladine organizacije, odnosno razni čimbenici civilnog društva (*welfare mix*). (Slika 2.)

Slika 2.

Kombinirana socijalna politika



Izvor: Evers, Svetlik (1991.).

Ovo treba shvatiti kao pojednostavljenu, idealno-tipsku shemu promjena socijalne države. Procesi se u stvarnosti ne odvijaju jednolijski, nego u cik-caku, s mnogo prepreka i zaštoja. Neki ugledni autori govore o "zamrznutom krajoliku" socijalne države, odnosno o sporim procesima (Esping-Andersen, 1998.). S druge strane, neki upozoravaju na široku potporu građana socijalnoj državi. "To je pokušaj naroda da očuva komunitarne institucije, tj. institucije koje daju određenu mjeru socijalnoj sigurnosti, stabilnosti i solidarnosti i tako održavaju određeni smisao nacionalne zajednice" (Mishra, 1999.:120-121.).

Ipak, bez obzira na smanjenu ulogu u sekundarnoj distribuciji nacionalnog dohotka, država zadržava i zadržat će važno mjesto u socijalnoj sferi. Upravo djelujući u socijalnoj sferi, vladajuća elita u velikoj mjeri stječe unutrašnji legitimitet za vladanje društvom. Država ostaje jamac za održanje osnovnih egzisten-

cijalnih uvjeta građana. Ona zadržava ulogu kreatora pravnog i institucionalnog okvira neophodnog za djelovanje drugih čimbenika u socijalnoj sferi te za uključivanje (putem zapošljavanja i na druge načine) marginalnih pojedinaca i skupina u društvene procese. Treba, također, upozoriti da, paralelno s procesima gospodarske globalizacije, kao neka vrsta protuteže, napreduje međunarodna socijalna regulacija. To se može pokazati na primjeru prve i druge (izmijenjene) Europske socijalne povelje, kojima pristupa sve veći broj država-članica Vijeća Europe, te nove Povelje o pravima Europske unije u kojoj socijalna prava čine bitnu komponentu. Neki autori pišu o potrebi jačanja globalne socijalne politike, koja će socijalne probleme rješavati na nadnacionalnoj razini gdje se, postupno, "preseljava" ekonomska politika (Deacon, 1997.). U svakom slučaju, hoće se pokazati da su socijalna prava i socijalna kohezija pretpostavka uspješnog gospodarskog razvoja. U studiji OECD-a, pored ostalog, stoji: "Socijalni se troškovi smatraju investicijom u društvo. Ekonomski je uspjeh od male vrijednosti ako ga prati neuspjeh na socijalnom planu" (OECD, 1994.).

Postsocijalističke su se zemlje nakon pada socijalizma našle pred ogromnim problemima u socijalnoj politici. U tim je zemljama propala stara socijalističko-etatiistička struktura socijalne sigurnosti, a postupno se, uz dosta izraženo nezadovoljstvo stanovništva, izgrađuje novi socijalno-sigurnosni sustav, u kojem je sve manje etatiističkih, a sve više tržišnih i civilnih elemenata. Postsocijalističke su se zemlje na drastičan način, naročito u početku, suočile s gospodarskom krizom, porastom nezaposlenosti, siromaštva i isključenosti. U tim su zemljama, kako piše Standing (1999.), sidra socijalne sigurnosti iskliznula, a socijalno-zaštitne su mreže poderane. Ipak, treba imati na umu da postoji znatnih razlika između pojedinih postsocijalističkih zemalja. Znatno lakše se prilagođavaju zemlje tzv. višegradske skupine (Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska) te Slovenija, a zaostaju istočne zemlje, uključujući i Rusiju. Konačno, treba reći da u tim reformama sustava socijalne sigurnosti u postsocijalističkim zemljama, prije svega mirovinskog i zdravstvenog, značajnu ulogu igraju nadnacionalne organizacije prije svega Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, koji zagovaraju liberalniji pristup u socijalnoj politici (Deacon, 1997.).

## GOSPODARSKA I SOCIJALNA SITUACIJA U HRVATSKOJ

3. *Gospodarska i socijalna situacija u Hrvatskoj danas je obilježena teškim nasljedom rata i postsocijalističke tranzicije. Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost te nezadovoljstvo i frustracija velikog dijela stanovništva zbog pogoršanog socijalnog položaja, uzrokom su snažnih zahtjeva za državnom intervencijom u preraspodjeli nacionalnog dohotka, naročito za povećanim socijalnim davanjima kroz sustave socijalne sigurnosti. U Hrvatskoj postoji objektivno utemeljena težnja osiromašenih slojeva stanovnika za intervencionističkom socijalnom državom koju zapadne zemlje, kako smo naveli, postupno napuštaju razvijajući model socijalne politike koja se sve više oslanja na društvo, a sve manje na državu.*

Kao nasljeđe velike izbjegličke krize iz razdoblja rata u Hrvatskoj je početkom 2001. godine bilo 31 tisuća prognanika, 22 tisuće izbjeglica i 268 tisuća povratnika od kojih je većina, doduše, izgubila formalni povratnički status. Oni zajedno čine 7,5% ukupne populacije izrazito nepovoljnog socijalnog statusa. Uprošćeno govoreći, moglo bi se tvrditi da se u neku ruku radi o socijalno isključenoj populaciji, koja nema stabilnog položaja u hrvatskom društvu. U velikim skupinama tog stanovništva prisutna je krajnja neimaština, koja povremeno dospijeva u javnost, kao što je to nedavno bio slučaj Knina, gdje su država i nevladine organizacije u prevladavanju krize morale dodatno intervenirati.

Nadalje, u Hrvatskoj je visoka registrirana nezaposlenost, koja sada obuhvaća 380 tisuća ljudi. Doduše, prema međunarodnim standardima ta je nezaposlenost za oko četvrtinu manja, ali i to je slaba utjeha za ekonomsku i socijalnu politiku. Mada se porast broja nezaposlenih u posljednjoj godini djelomično može objasniti smanjenjem broja formalno zaposlenih koji u prethodnom razdoblju nisu primali plaće, kao i usporenim prilivom novih umirovljenika zbog podizanja mirovinske dobi, ipak je udio registriranih nezaposlenih (23%) u Hrvatskoj veoma visok, pa izaziva duboku zabrinutost i vapi za učinkovitom politikom zapošljavanja.

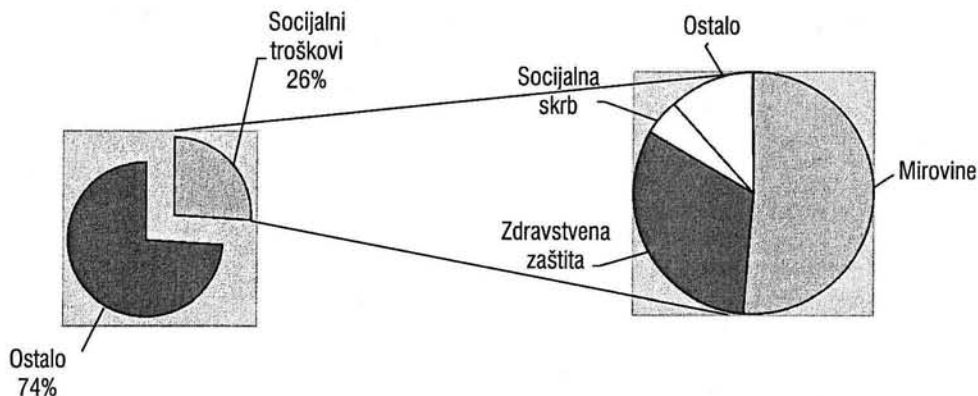
Nadalje, prema rezultatima istraživanja Svjetske banke i Državnog zavoda za statistiku

iz 1998. godine, Hrvatska je imala oko 430 tisuća građana (10%) ispod apsolutne nacionalne linije siromaštva, koja je utvrđena na 15.474 kune godišnje po odraslom ekvivalentu. Tako utvrđeni broj siromašnih stanovnika u Hrvatskoj ipak je manji nego u drugim postsocijalističkim zemljama, s izuzetkom Slovenije. S druge strane, Ginijev koeficijent dohodovne nejednakosti iznosio je 0,352 i bio je među najvećim u postsocijalističkim zemljama (World Bank, 2000.). Ako se pak uzme u obzir Ginijev koeficijent nejednakosti potrošnje stanovnika, on je bio osjetno niži od spomenutog dohodovnog koeficijenta. To se može objasniti dodatnim, neformalnim izvorima prihoda stanovništva, odnosno rasprostranjenom sivom ekonomijom, koja, prema nekim istraživanjima, čini četvrtinu BDP-a.

U narodu je, nadalje, veoma ukorijenjeno nezadovoljstvo rezultatima tranzicije, a naročito privatizacijom društvenog vlasništva. To je nezadovoljstvo utoliko veće što su kod hrvatskih građana postojala velika očekivanja od konačno uspostavljene nacionalne države, koja su potkrijepljena kolektivnim zanosom i socijalnom kohezijom koja je vladala u Domo-vinskom ratu. Zbog neispunjenih očekivanja u društvu je sada dosta prisutno depresivno raspoloženje. Socijalne skupine i pojedinci koji nisu uspjeli pronaći svoje mjesto na tržištu rada, nastoje ostvariti kakva-takva socijalna primanja u klasičnim sustavima socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i invalidski. Tome treba pridodati prava branitelja, koja tvore dodatnu krupnu kariku u sustavu socijalne sigurnosti, a koja koristi ili na njih pretendira velik broj hrvatskih građana. Čini se da veliki pritisak radi ostvarenja prava branitelja nije prvenstveno izraz nastojanja naplate "zasluga", kako se u prvi mah može pomisliti, nego je to posljedica velike nezaposlenosti, odnosno nemoćnosti velikog broja mladih ljudi da se integriraju u društvo. Država im na taj način nastoji kompenzirati za nepovoljan socijalni status u kojem su se našli. Tome treba dodati i prava stradalnika rata. Itd. Međutim, zbog smanjene zaposlenosti i gospodarske krize sustavi socijalne sigurnosti financijski su veoma oslabili, a razina socijalnih davanja i usluga je osjetno opala. Za ocrtavanje stanja u kojem se nalazimo mogla bi se upotrijebiti metafora prema kojoj naš sustav socijalne sigurnosti liči na auto s velikim cilindrom čiji vlasnik nema dovoljno

Slika 3.

Socijalni troškovi u Hrvatskoj 2000. godine (na razini središnje države)



## Struktura socijalnih troškova u %:

- Mirovine 51,09
- Zdravstvena zaštita 32,29
- Socijalna skrb 5,04
- Dječji doplatci 3,11
- Invalidnine ratnim i mirnodopskim vojnim invalidima 3,04
- Davanja braniteljima i stradalnicima rata 2,96
- Naknade nezaposlenima 2,46

Procijenjeni društveni bruto-proizvod je 157 milijardi kuna

Socijalni troškovi su 40.6 milijardi una

Izvor: Ministarstvo financija i Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

sredstava niti za benzin, niti za osiguranje niti za popravak.

Socijalni troškovi hrvatske države (mirovinsko osiguranje, zdravstvena zaštita i socijalna skrb shvaćena u širem smislu riječi) iznosili su 2000. godine oko 26%. (Slika 3.)

Njihov je udio u BDP-u opao u odnosu na 1999. godinu za 0,8%. Naime, nešto su smanjeni relativni izdaci za mirovine, zdravstvenu zaštitu te branitelje i stradalnike rata, ali su povećani za socijalnu skrb, dječje doplatke, nezaposlene i invalidnine.

Međutim, ako se dodaju razna druga davanja i fiskalne povlastice stradalnicima rata i braniteljima, kao i izdaci za neke druge manje socijalne programe, zatim obrazovanje, onda tako šire definirani socijalni troškovi u Hrvatskoj dosežu gotovo trećinu ukupnog nacionalnog bruto proizvoda.

U uvjetima gospodarske krize i smanjenog nacionalnog dohotka radi se o visokom udjelu socijalne potrošnje. Socijalna se potrošnja jed-

nostavno pokazala rezistentnom na pokušaje redukcije proporcionalno padu nacionalnog dohotka. Sama za sebe klasična socijalna potrošnja nije pretjerano visoka i usporediva je s potrošnjom u drugim europskim zemljama. Međutim, veliki su dodatni socijalni troškovi vezani uz posljedice rata. Ukupni izdaci za socijalna prava predstavljaju snažan pritisak na državne financije i presudno utječu na visoke troškove rada. Ako se, kako piše J. Schumpeter, kroz javne financije može osluhnuti grmljavina historije, onda Hrvatska ovih posljednjih godina uistinu ne može mirno spavati.

Napregnuta unutrašnja gospodarska i socijalna situacija, te iz gubitničkih socijalnih slojeva proizašli zahtjev za državnim intervencionizmom, u proturječju je s imperativima globalizacije i trendovima preobrazbe socijalne države u svijetu. U takvim okolnostima Hrvatska nastoji pronaći način da socijalni sektor i njegovu potrošnju svede u realne gospodarske, ali i socijalno održive okvire, i da socijalnu državu prilagodi europskim trendovima. Pro-

naći mjeru i ravnotežu suprotstavljenih zahtjeva za državnim intervencionizmom i smanjenom ulogom države kompleksan je zadatak za čije ostvarenje treba mnogo energije i umješnosti vodećih aktera društva. U tom kontekstu treba promatrati reforme koje su u tijeku ili se pak planiraju u sustavima socijalne sigurnosti u Hrvatskoj.

## NOVI MIROVINSKI SUSTAV

4. *Mirovinski je sustav najznačajniji sustav socijalne sigurnosti. Hrvatski je mirovinski sustav u posljednjoj deceniji dospio u duboku krizu, pa ga treba stabilizirati, prije svega u financijskom smislu, a istovremeno reformirati na način da se uspostavi njegova vitalna, samoodrživa struktura. Reformom predviđeni mirovinski sustav s tri stupa, već definiran zakonom, treba korespondirati gospodarskim i socijalnim uvjetima u kojima će se Hrvatska u narednom razdoblju razvijati. Taj je model na tragu osnovnih promjena od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi. Mirovinsku se reformu, međutim, ne smije shvatiti statično, kao definitivno zadano, nego treba očekivati, sukladno promjenama u društvu, daljnju evoluciju i prilagodbu reformom ustanovljene strukture mirovinskog sustava.*

Mirovinski sustav u suvremenom društvu ima više funkcija. Najvažnije su funkcije mirovinskog sustava: raspoređivanje dohotka pojedinaca i obitelji tijekom cijelog životnog vijeka, pojedinačna i nacionalna štednja te održavanje socijalne kohezije. Te se funkcije mogu ostvarivati na različite načine, pa stoga postoje različiti modeli mirovinskog sustava, koji su izrasli iz tradicija socijalne politike pojedine zemlje ili pak skupina zemalja. Kada je riječ o obuhvatu mirovinskog osiguranja, osnovno je razlikovanje između mirovinskih shema koje se odnose na sve građane i financiraju se porezima, i shema koje se odnose samo na zaposlene koji plaćajući mirovinske doprinose ostvaruju pravo na mirovinu. Po načinu prikupljanja i raspodjele mirovina temeljem zaposlenosti osnovno je razlikovanje na mirovine definiranih davanja (*defined benefits*) i mirovine definiranih doprinosa (*defined contributions*). Posebno je važno razlikovanje na mirovine koje se temelje na tekućoj raspodjeli (PAYGO) i mirovine zasnovane na kapitaliziranim fondovima.

Postoji daljnja podjela na javne i privatne mirovine. Itd. (Puljiz, 2000.)

Kao što je poznato, u Hrvatskoj se nakon Drugog svjetskog rata učvrstio javni PAYGO mirovinski sustav definiranih davanja. On se temelji na implicitnom međugeneracijskom sporazumu prema kojem zaposlenici neposredno, svojim doprinosima, financiraju bivše zaposlenike – umirovljenike i tako sami stječu pravo na buduću mirovinu koju će svojim doprinosima financirati nove generacije zaposlenika koje iza njih slijede. Kao što je poznato, takav je mirovinski sustav u Hrvatskoj u protekloj deceniji dospio u duboku krizu. Glavni razlog mirovinske krize je u činjenici da je posljednjih godina osjetno porastao broj umirovljenika (danas ih je oko četvrtina u ukupnoj hrvatskoj populaciji) te da se radikalno promijenio njihov relativni odnos prema broju zaposlenih, odnosno sadašnjih osiguranika (*dependency ratio*). Naime, odnos zaposlenih i umirovljenika početkom devedesetih godina iznosio je 3:1 u korist zaposlenika, dok je danas 1,3:1. To govori o dubini poremećaja koji su se dogodili u hrvatskom mirovinskom sustavu. To je, nadalje, osnovni uzrok pada relativne vrijednosti mirovina, čiji udjel u prosječnim plaćama sada iznosi 41–42%. Nadalje, prisutno je veliko nezadovoljstvo umirovljenika, od kojih su mnogi, pogotovo oni bez dodatnih prihoda, dospjeli ispod crte siromaštva, pa su suočeni s osnovnim egzistencijalnim problemima. S druge strane, zbog pada ukupnog nacionalnog proizvoda i porasta broja umirovljenika, povećan je udjel izdataka za mirovine u hrvatskom BDP-u i on sada iznosi oko 14%. Osnovni izvor financiranja mirovina u nas su doprinosi. U posljednjem su razdoblju sredstva ostvarena doprinosima znatno smanjena, ne samo zbog manjeg broja zaposlenih, nego i zbog toga što mnoga poduzeća na različite načine izbjegavaju plaćanje doprinosa. Država radi pokrivanja deficita i održanja smanjene razine mirovina mirovinskim fondovima mora transferirati sve veća sredstva iz proračuna. Tako dolazi do distorzije u modelu financiranja, koja se ogleda u fiskalizaciji mirovinskog sustava (on se sve više financira porezima). Danas oko jedna trećina sredstava za mirovine pristiže iz državnog proračuna. To je veliki pritisak na javne financije, kojeg država nastoji smanjiti reformama mirovinskog sustava. Nadalje, unutar samog mirovinskog sustava nastao je poremećaj u odnosima između pojedi-



nih kategorija umirovljenika s obzirom na vrijeme umirovljenja i neka druga njihova obilježja. Najvažniji poremećaj nastao je u ratnim godinama uslijed nespornih intervencija bivše Vlade pri ograničavanju mirovina. To je dovelo do velikog spora te Vlade s umirovljenicima i poznate presude Ustavnog suda o državnom dugu umirovljenicima iz 1998. godine, a za čiji povrat nova Vlada traži prikladnu formulu. Zbog izgubljenih ili pak nedovoljno jasnih veza između doprinosa i mirovina, unutar mirovinskog sustava povećan je stupanj tzv. moralnog hazarda, pa je sve to smanjilo povjerenje u mirovinski sustav i djelovalo destimulirajuće na osiguranike da izdvajaju u mirovinske fondove.

Prva značajna reformska intervencija u mirovinski sustav (tzv. mala mirovinska reforma) bila je usmjerena na racionalizaciju i kontrolu tekućih mirovinskih troškova. Ta je reforma sadržana u Zakonu iz 1998. godine (Potočnjak, 2000.). Zakonom su pooštreni kriteriji odlaska u mirovinu, prije svega postupnim podizanjem dobi umirovljenja za muškarce na 65 i za žene na 60 godina. Nadalje, promijenjena je formula izračuna mirovina (umjesto 10 najboljih godina u obzir se uzima cijeli radni vijek), a isto tako promijenjena je i indeksacija mirovina (prije samo prema plaćama, a sada popola prema plaćama i troškovima života). Izmijenjena je i definicija invalidnosti, pa je zbog restriktivnijih kriterija došlo do smanjenja broja invalidskih mirovina. Zahvaljujući ovim promjenama priliv novih umirovljenika osjetno je smanjen u 2000. godini u odnosu na prethodne godine. S druge strane, povrat duga umirovljenicima je, doduše, povećao državni financijski teret, ali je ispravio neke nepravde u pogledu visine mirovina (pitanje je koliko su s time zadovoljni umirovljenici!) te uspostavio nove relacije među pojedinim kategorijama korisnika mirovina.

Međutim, za budućnost mirovinskog sustava presudna je druga mirovinska reforma, nazvana "velikom", koja je definirana Zakonom iz 1999. godine. Ona sadrži koncept budućeg mirovinskog sustava zasnovanog na tri stupa. Prvi će stup funkcionirati prema dosadašnjem načelu tekuće raspodjele (PAYGO), drugi na načelu obvezne, kapitalizirane štednje dijela mirovinskih doprinosa, a treći na dobrovoljnoj mirovinskoj štednji. U prvom stupu ostaju sadašnji umirovljenici i stariji osiguranici. Mlađi osiguranici, ispod 40 godina, odnosno oni iz-

među 40 i 50 godina koji se za to dobrovoljno opredijele, dijelom svog doprinosa (oko četvrtine) ulaze u drugi stup obvezne kapitalizirane štednje. No tri četvrtine doprinosa ove kategorije osiguranika ide u prvi stup temeljem kojeg će ostvariti dio svoje mirovine. Treći stup dobrovoljnog osiguranja konstituira se za korisnike koji se opredijele za takav tip mirovinske štednje. Transformacija sadašnjeg sustava tekuće raspodjele u sustav s tri stupa trajat će relativno dugo razdoblje. Pri tome će trebati rješavati mnoge nove probleme koji će se pojaviti.

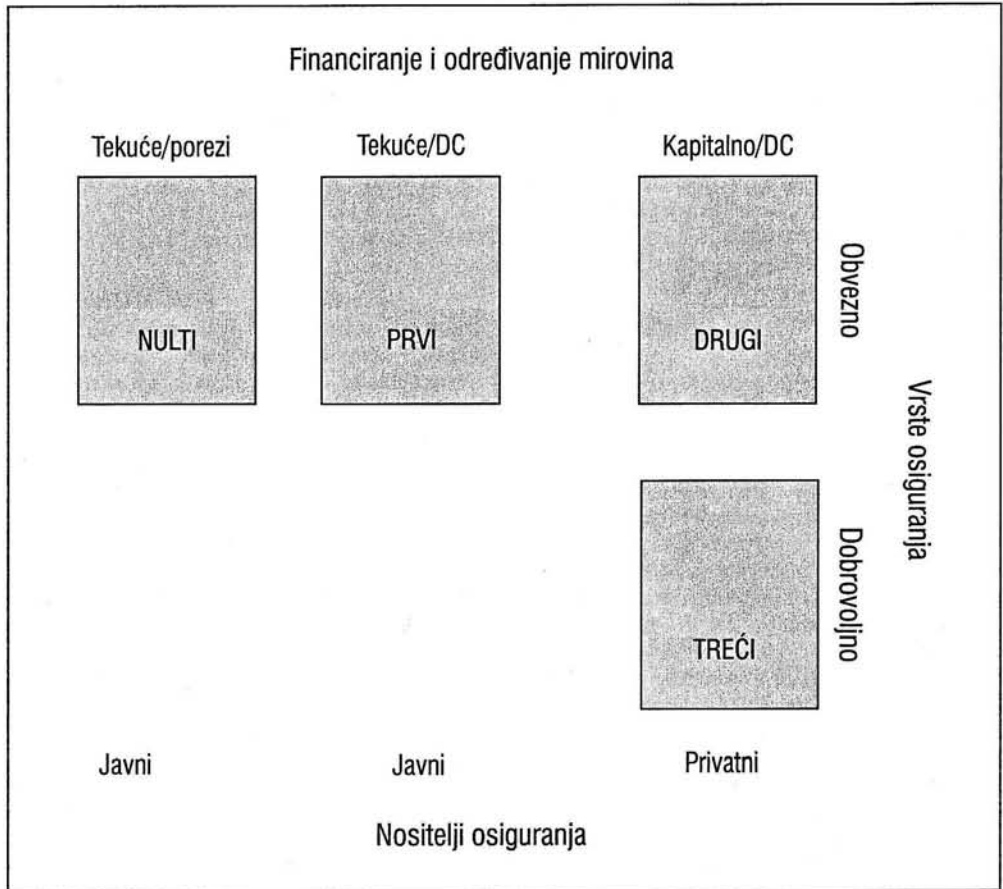
Mirovinska je reforma bila nužna ne samo zbog postizanja financijske održivosti postojećeg i budućeg mirovinskog sustava, nego i zbog njegove dugoročne prilagodbe konceptu "radne države". Čini nam se da je taj, pretpostavljeni, pozitivni odnos prema mirovinama, koji podrazumijeva veća individualna ulaganja za sigurnost u starosti, znatno važniji argument u prilog mirovinske reforme od često ističane povećane nacionalne štednje koja će se koristiti za ulaganje u razvoj, oko čega među stručnjacima, uostalom, postoje značajni sporovi (Puljiz, 2000.). To znači da će u reformiranom sustavu, s jedne strane, biti jasno definiran odnos između doprinosa u mirovinske fondove i visine mirovina, a s druge strane utvrđeni novi odnosi solidarnosti u prvom mirovinskom stupu. Pored u zakonu utvrđena tri stupa, u našem dokumentu strategije predvidjeli smo osnivanje tzv. nultog mirovinskog stupa, koji će se financirati porezima i koji će činiti bitni element buduće široke socijalno-zaštitne mreže kao osnove sustava socijalne sigurnosti. (Slika 4.)

Odvojeno od toga, u posebnom podsustavu, treba biti riješeno pitanje osiguranja od nesreće na poslu i profesionalne bolesti.

Kao posebno važan problem pojavit će se "otvaranje" mirovinskog sustava, uostalom kao i nekih drugih sustava socijalne sigurnosti, sve proširenijem fleksibilnom zapošljavanju, koje ovom reformom nije predviđeno. U tome se treba ugledati na iskustva drugih zemalja koji su napravile prve korake u integraciji raznih oblika atipičnog, fleksibilnog rada u mirovinski sustav. Konačno, treba predvidjeti da će se u dogledno vrijeme otvoriti problem dodatnog osiguranja nemoćnih starih ljudi, kojima treba dugotrajna njega, a za koje su neke zemlje (npr. Njemačka) osnovala dodatno miro-

Slika 4.

Mirovinski sustav u 2005.



Izvor: Potočnjak, Ž. (2000.), str. 5.

vinsko osiguranje, jer se radi o sve naglašenijem novom socijalnom riziku.

Mirovinska je reforma, bez sumnje, jedan od najtežih i najkompliciranijih pothvata prilagodbe socijalne države gospodarskim i socijalnim promjenama u suvremenim društvima. Oko mirovinske reforme sukobljavaju se mnogi interesi, a njeni su posljedice dugoročne. O tome govori sljedeći citat: "Ono oko čega se slažu svi koji se u svijetu zanimaju za problem mirovina, jest nužnost reformi. Pitanje oko kojeg se dijele, jest model reforme. Naime, priroda mirovina izaziva najveći mogući rizik jer, ako se usvoje neodgovarajuća rješenja, proći

će mnogo godina prije nego se pokažu njene pervertirane posljedice" (RISS, 1995.:3).

Za uspjeh hrvatske mirovinske reforme i njenu daljnju razradu, trebat će, dakle, još mnogo napora, usklađivanja različitih interesa i postizanju temeljne nacionalne suglasnosti oko ključnih rješenja.

#### **NOVA SOCIJALNO-ZAŠTITNA MREŽA**

5. *Socijalna pomoć, socijalna skrb, socijalna zaštita nezaposlenih i obiteljska politika mali su sustavi socijalne sigurnosti (oko 3% BDP-a), ali čija je uloga značajna u održanju solidarnosti i socijalne kohezije. Ovi su sustavi u*

*proteklom razdoblju dosta oslabljeni, a socijalna su prava koja se u njima ostvaruju reducirana. No, gospodarska i socijalna situacija, reforme mirovinskog i zdravstvenog sustava, kao i očekivani razvoj hrvatskog društva, nameću jačanje i rekonstrukciju ovih socijalnih mehanizama. Njihov će se razvoj kretati prema stabilizaciji i proširenju socijalno-zaštitne mreže te njenoj transformaciji u kontekstu aktivne socijalne politike. Treba imati u vidu da svaki od ovih sustava ima svoje specifične ciljeve i strukturu i da zaslužuje zaseban pristup u konceptu nove socijalne države.*

Socijalna pomoć jedan je od instrumenata socijalne države kojim se neposredno nastoji ublažiti, a u povoljnoj konstelaciji, i potisnuti siromaštvo i socijalna isključenost.

Sredstva koja se daju za socijalnu pomoć u Hrvatskoj relativno su skromna (0,4% BDP-a). Ta su sredstva utoliko nedostatnija ukoliko je više potencijalnih korisnika socijalne pomoći, koji gube prava u drugim sustavima socijalne sigurnosti (npr. zaštitni dodatak, dodatak za pomoć i njegu u mirovinskom sustavu). Sada imamo mnogo jednokratnih mjera socijalne pomoći. To pokazuje da sadašnji sustav socijalne pomoći nije stabiliziran. Država i humanitarne organizacije moraju se povremeno služiti izvanrednim intervencijama, kao što je to bio nedavno slučaj u Kninu, gdje je nekim građanima trebalo osigurati osnovne potrepštine za život. Stabilizacija sustava socijalne pomoći moguća je tek u poboljšanim gospodarskim prilikama, što se može očekivati u narednih nekoliko godina.

Kada je riječ o dugoročnim perspektivama razvoja sustava socijalne pomoći treba razlikovati dvije vrste mjera. Prva vrsta mjera podrazumijeva modernizaciju, a druga transformaciju sustava socijalne pomoći. Među mjerama modernizacije ističemo sustavnu informatizaciju, znanstvena istraživanja siromaštva te evaluaciju efekata socijalne pomoći. Treba, dakle, poboljšati socijalne statistike i saznanja o situaciji i procesima, pa tako sustav socijalne pomoći učiniti transparentnim. To će doprinijeti efikasnosti sustava socijalne pomoći, tj. usmjerenosti sredstava na one korisnike kojima je pomoć uistinu potrebna. Važna je i dosljedna primjena načela supsidijarnosti, kojim se ljudi upućuju na korištenje vlastitih resursa. Nadolje, polazeći od čvrstih parametara (npr. minimalnog dohotka), trebat će definirati nacio-

nalnu liniju siromaštva i prema njoj određivati osnovicu socijalne pomoći. Istraživanja Svjetske banke dala su neke orijentire za definiranje tih parametara. U skladu s novim usmjerenjem sustava socijalne pomoći nužno je reformirati obrazovanje socijalnih radnika, kao i drugih djelatnika u socijalnoj skrbi. Djelatnike u socijalnoj skrbi jednostavno treba pripremiti za uloge u aktivnoj socijalnoj državi. Ovu je modernizaciju, procjenjujemo, moguće izvesti u narednih pet godina.

Ključne komponente transformacije sustava socijalne pomoći jesu decentralizacija i deetatizacija. Decentralizacija podrazumijeva prenošenje ovlasti središnjih državnih tijela na lokalnu upravu i samoupravu. To je složena operacija, koja nije samo tehničke nego sadržajne prirode. Ona je u Hrvatskoj započela novim zakonima o decentralizaciji, koji nam se čine tek prvim korakom. Uspjeh decentralizacije socijalnih službi ovisi o sposobnosti lokalnih zajednica da prihvate složenu zadaću rješavanja problema siromaštva i isključenosti. Pri tome je veoma važan način lokalnog financiranja, oko čega postoje različita stajališta (Sipos, 1995.). U svakom slučaju, smatramo da središnja državna vlast mora jamčiti nacionalnu razinu socijalne pomoći i potpore svim građanima, a lokalna vlast, dalje od toga, treba osigurati dodatna sredstva i usluge za socijalne namjene. Deetatizacija je druga komponenta transformacije sustava socijalne pomoći. Ona podrazumijeva transfer odgovornosti od države na tržište, obitelj i aktere civilnog društva. Deetatizacija se najbolje može realizirati upravo unutar lokalne zajednice. O tome Castel piše: "U takvoj konjunkturi, administrativne forme lokalnoga socijalnoga duboko su transformirane i povratak lokaliziranom kontraktu i tretmanu vraća se u znatnim razmjerima. ... Paralelno s time lokalizacija socijalne intervencije ponovno otkriva odnos bliskosti između direktno zainteresiranih partnera koji je univerzalistička pravna regulativa izbrisala" (Castel, 1996.:762). Socijalna pomoć, dakle, treba biti ne samo instrument egzistencijalne potpore najpotrebnijima, nego i mogućnost socijalne reintegracije marginaliziranih pojedinaca i socijalnih skupina. Socijalna pomoć treba postati element kontrakta između države i pojedinca u kojem će se on, primajući potporu, obvezati na određeni doprinos društvu (na-

čelo: *du et des*), kao što je to već praksa u nekim razvijenim zemljama.

*Socijalna skrb* namijenjena je osobama s posebnim potrebama kojima nije dovoljna samo opća materijalna pomoć. Socijalna se skrb ostvaruje kao potpora teškim invalidima, hendikepiranima, nemoćnim starim osobama, nezbrinutoj djeci i slično. Kako je rečeno, socijalna skrb u nas nije izdvojena kao poseban sustav, kao što je to inače uobičajeno. U općoj krizi socijalne sigurnosti smanjena su socijalna prava kategorije građana korisnika socijalne skrbi. Osjetno su sužene mogućnosti njihove radne rehabilitacije i integracije. U socijalnoj skrbi ključno mjesto ima smještaj u državnim institucijama. U posljednje vrijeme u zapaženom broju pojavile su se privatne institucije, naročito kada su u pitanju starački domovi. Dosta je proširen institut udomiteljstva, naro-

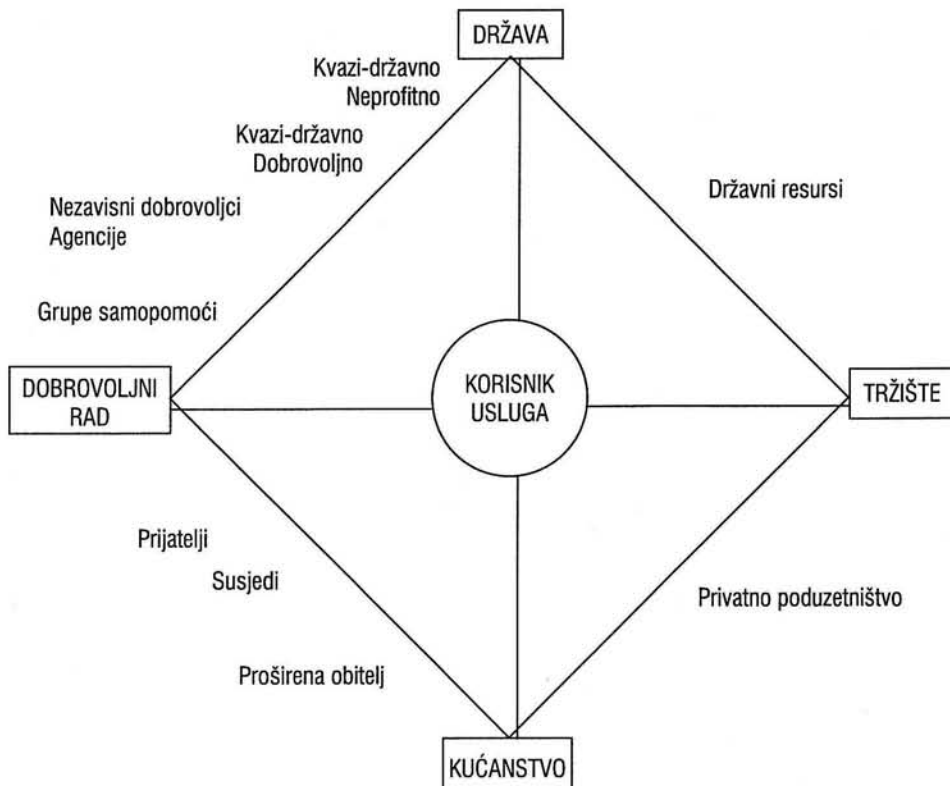
čito kada je riječ o djeci, i to pretežno u sjevernom dijelu zemlje. Upravo u socijalnoj skrbi treba najviše doći do izražaja spomenuta uloga lokalne zajednice, nevladinih organizacija te vanjska pomoć u obitelji, kao efikasniji, jeftiniji i humaniji oblici pomoći.

Iskustvo je pokazalo da nevladine organizacije u suradnji s obiteljima i samim korisnicima znatno bolje pomažu invalidima i osobama s posebnim potrebama, nego što to rade skupe i neučinkovite državne institucije. Primjer udruuga inkluzije mentalno retardiranih u tom je smislu dobar putokaz.

*Socijalna zaštita nezaposlenih* u Hrvatskoj je, kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, također osjetno osiromašena. Naknade za nezaposlenost prima relativno mali broj nezaposlenih (oko šestine), naknade su niske (u prosjeku oko petine prosječnog dohotka), a uz

Slika 5.

Četverkut socijalne skrbi



Izvor: Hill, M. (1996.), str. 129.



to kratko traju. Hrvatska nakon naknade za nezaposlenost nema poseban institut socijalne pomoći nezaposlenima kao neke druge zemlje, nego su oni upućeni na institut opće socijalne pomoći, koji vrijedi za sve druge građane. Istovremeno je gotovo nestalo mjera aktivne politike zapošljavanja. Zato je vrijedno podsjetiti da je Hrvatski zavod za zapošljavanje prije par godina koncipirao određeni broj malih programa zapošljavanja za nezaposlene koji su po svojim osnovnim obilježjima nalikovali na zapadne "workfare" programe. Radilo se o lokalnim akcijama u zaštiti okoliša, održavanju komunalne infrastrukture, programima u socijalnoj zaštiti, itd., a koji nisu konkurirali profitno usmjerenim poduzećima. Nažalost, zbog nedostatka sredstava te su akcije obustavljene.

Učinkovita se zaštita nezaposlenih, podrazumijeva se, najbolje ostvaruje širim programima zapošljavanja. Politika zapošljavanja veoma je složena, ona je istovremeno sastavni dio gospodarske i socijalne politike, pa o njoj ovdje ne možemo raspravljati. Ipak, treba skrenuti pažnju na velike mogućnosti fleksibilnog rada, koji je u nas ukorijenjen i u budućnosti će se još više proširiti. Fleksibilni (atipični) rad, kao što smo naveli u odjeljku o mirovinama, potrebno je na prikladan način integrirati u sustave socijalne sigurnosti, pa tako osnažiti status fleksibilno zaposlenih. Cijelu strategiju zapošljavanja treba, dakle, smjestiti u kontekst nove, postfordističke strukture rada koja u svijetu, a i u nas, sve više prevladava.

*Obiteljska politika* usmjerena je na podizanje kvalitete života obitelji, posebno obitelji s djecom. Obiteljska je politika u velikoj mjeri sukladna, mada ne istovjetna, s populacijskom politikom koja treba utjecati na demografsku reprodukciju društva. Kao što je poznato, demografska reprodukcija u Hrvatskoj stoji veoma loše, o čemu najbolje govori podatak da je opća stopa fertiliteta 1999. godine pala na 1,38 (za održanje istog broja stanovnika ova stopa mora iznositi 2,1).

U prošlom desetljeću, u skladu s konceptom retradicionalizacije, u nas se više inzistiralo na populacijskoj nego na obiteljskoj politici. U tom su razdoblju, makar deklarativno, iskazane velike ambicije u razvoju obiteljske (populacijske) politike. One su došle do izražaja u Vladinom Programu demografskog razvitka iz 1996. godine, koji je bio, kasnije se pokazalo, nerealan stoga što nije vodio računa o gospo-

darskom kontekstu, pa je većina predviđenih mjera ostala nerealizirana (u tom smislu paradigmatičan je primjer statusa majke-odgojiteljice koji je sadržan u Zakonu o radu, ali nika-da nije primijenjen).

Tri su osnovna instrumenta kojima se uobičajeno služi obiteljska politika: novac, usluge i vrijeme. Novac se obitelji daje kroz različite naknade, usluge se dobivaju u institucijama za djecu i obitelj, a vrijeme čine razni dopusti, prije svega porodni i roditeljski. Hrvatska ima neke vrijedne komponente obiteljske politike, prije svega relativno duge porodne dopuste, koje (bez obzira na aktualnu krizu s naknadama) treba održati. S gledišta potrebe usklađivanja obiteljskih i radnih obveza, porodni i roditeljski dopusti pogodan su instrument koji je, imajući u vidu fleksibilizaciju zaposlenosti, moguće još bolje koristiti. Uostalom, znanstvena saznanja o ključnom značenju prve tri godine za razvoj djeteta govore u prilog dužih porodnih i roditeljskih dopusta.

Institucije za smještaj djece predškolskog uzrasta u Hrvatskoj su srednje razvijene. U njima je smješteno oko trećinu djece. Smještaj djece u te institucije subvencionira se prema socijalnom statusu roditelja. U pogledu smještaja djece postoji značajna mogućnost privatne inicijative i djelovanja nevladinih organizacija. Subvencionirane uslužne institucije dosta su skupe, pa stoga nisu realna alternativa za razvoj obiteljske politike. Umjesto toga treba podržavati otvaranje multifunkcionalnih i fleksibilnih obiteljskih centara u kojima će se dobiti različite, korisnicima prilagođene usluge. Takvi centri, kao što je pokazalo iskustvo nekih zapadnih zemalja, mogu znatno pomoći u socijalizaciji djece. To treba dovesti u vezu sa smanjenim stopama fertiliteta, odnosno mnogim obiteljima s jednim djetetom, što su pojave koje nagovještavaju povećane potrebe za socijalizacijom male djece izvan obitelji.

Obiteljske naknade, a posebno dječji dodaci, u nas nisu samo instrument obiteljske politike nego i bitan instrument suzbijanja siromaštva. U okolnostima socijalne krize opravdano je da su ta sredstva usmjerena na obitelji slabijeg materijalnog položaja. S poboljšanjem prilika u društvu treba očekivati daljnje korake ka univerzalizaciji obiteljske politike. Zato je pozitivan korak i proširenje dječjih doplata na djecu od roditelja koji nisu zaposleni. Isto je tako opravdana promjena izvora financiranja

dječjih doplataka – od doprinosa na poreze. Treba podržati i izuzimanje dječjih doplataka iz prihoda kućanstva prilikom procjene imovnog stanja korisnika socijalne pomoći, što je novim propisima učinjeno.

Obiteljska je politika dosta kompleksna, pa ona traži posebnu strategiju razvoja. Mnogi instrumenti obiteljske politike "razbacani" su po drugim sustavima. Stoga je potrebno ostvariti njihovo objedinjavanje odnosno bolje koordiniranje iz jedne institucije.

### DUGOROČNA STRATEGIJA RAZVOJA SOCIJALNE SIGURNOSTI U HRVATSKOJ

6. *Reforme u glavnim sustavima socijalne sigurnosti (mirovinskom i zdravstvenom) koje su već više manje definirane, ili se pak naziru u manjim sustavima o kojima je netom bilo riječi, usmjerene su na racionalizaciju socijalnih troškova s jedne i dugoročnu preobrazbu socijalne sigurnosti s ciljem smanjenja odgovornosti države, a povećanja odgovornosti pojedinca, obitelji, tržišta i civilnog društva, s druge strane. Buduća struktura sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj sastojat će se od socijalno-zaštitne mreže, odnosno temeljne sigurnosti koju će jamčiti država, obveznog socijalnog osiguranja na osnovi zaposlenosti te dodatnog privatnog osiguranja. Posebno je važno da se na prvoj razini socijalne sigurnosti postupno razvijaju elementi aktivne socijalne politike, koji će nadomjestiti pasivna socijalna davanja karakteristična za stari model socijalne države.*

U svijetu se dosta raspravlja o budućim scenarijima razvoja socijalne države. M. Hill (1996.) navodi pet takvih scenarija. (1) Prvi je scenarij produktivistički, a cilj je ostvarenje veće zaposlenosti, što podrazumijeva niže dohotke (otvaranje škara plaća prema dolje), smanjenu razinu socijalne sigurnosti, skromnija socijalna davanja i usluge. Prakticiraju ga SAD i Velika Britanija, zemlje u kojima se prije 20 godina pojavila koncepcija "novih prava" (*new rights*) i političko odbacivanje (Thatcher, Reagan) socijal-etatizma. (2) Drugi scenarij u prvom planu ima zapošljavanje i napredak tehnologije koji, pretpostavljaju njegovi zagovornici, treba donijeti porast kolektivnog standarda, pa dakle i socijalne sigurnosti. U određenoj ga mjeri primjenjuje Njemačka. Međutim, ta-

kav pristup uzrokuje visoku nezaposlenost, odnosno dualizaciju radne snage na visokokvalificirane i upravljačke "insidere" koji su u središtu tehnološkog progressa (tzv. RD – *research and development*) i "outsidere" koji su nezaposleni ili su pak u zoni slabo plaćenog, nesigurnog rada. Ovu vrstu odgovora na izazov globalizacije Esping-Andersen (1998.) smatra uzrokom tzv. "eurosκληροze". (3) Treći scenarij razvoja socijalne države pretpostavlja veću orijentaciju na obitelj koja se tretira kao osnovni okvir redistribucije dobara i usluga. Takav pristup podrazumijeva jačanje tradicionalnih obiteljskih vrijednosti i manju participaciju žena na tržištu rada. Ovakva obilježja socijalne države donekle su prisutna u Italiji i Irskoj. Problem je u tome što promjene u samoj obitelji (pluralizacija i deinstitutionalizacija) brzo napreduju i u tim zemljama, pa je, dugoročno gledano, ovakav scenarij socijalne države teško održiv. (4) Četvrti je scenarij u znaku ključne uloge države u socijalnoj sferi. On polazi od pretpostavke održanja pune uposlenosti, visokog udjela žena na tržištu rada, a isto tako na socijalnom solidarizmu u vidu izdašnih socijalnih davanja i usluga, kojima upravlja država. Radi održanja visoke zaposlenosti država "kreira" radna mjesta. Takvu smo socijalnu državu imali u skandinavskim zemljama. Međutim, ona je sada pod snažnim globalizacijskim pritiskom kojem sve teže odolijeva. Pokazalo se da u novim okolnostima nije moguće održati punu uposlenost kao osnovnu pretpostavku funkcioniranja ovog modela. Povećana nezaposlenost i potreba smanjenja troškova rada zbog povećanja međunarodne kompetitivnosti ozbiljno su ugrozili skandinavski model socijalne države. Ovdje je kao objašnjenje prikladno upozoriti na zapažanje Lipietza (1992.) prema kojem socijalna država kao "...vrlo specifična forma solidarnosti između onih koji rade i onih koji ne rade može preživjeti jedino ako ova druga grupa nije relativno brojna u donosu na prvu grupu". (5) Peti je scenarij kombinirane socijalne politike (*welfare mix*). Ona podrazumijeva jačanje nedržavnih elemenata u socijalnoj sferi. Tu postoje različite mogućnosti, npr. da pojedinac i obitelj preuzmu veći dio troškova, da se pojedinci, pretežno kroz privatno osiguranje, brinu za svoju socijalnu sigurnost, da veću ulogu, naročito u poslovima socijalne skrbi o najslabijima, dobiju članovi obitelji te lokalna zajednica, da privatne organizacije povećaju svoj udjel u da-

vanju socijalnih usluga i slično. Upravo kombinacija ovih različitih pristupa, a s ciljem deatazizacije socijalne sigurnosti, čini privlačnim ovaj scenarij, posebno s obzirom na aktualne potrebe smanjenja socijalnih troškova.

Kakav scenarij socijalne sigurnosti može izabrati Hrvatska? Odgovor se mogao nazrijeti u našem prethodnom izlaganju. Ovdje želimo izdvojiti njegove ključne točke koje ćemo smjestiti u određeni konceptualni okvir.

Kao što je već rečeno, Hrvatska je u proturječnoj situaciji. Teška gospodarska i socijalna situacija, te brojno socijalno ugroženo stanovništvo, vrše pritisak na državu da povećanom intervencijom u redistribuciji nacionalnog dohotka rješava probleme. S druge strane, globalizacijski trendovi i potreba za razvojem kompetitivne države, pripremljene za međunarodnu utakmicu i europske integracije, nameću smanjenje socijalnih troškova, a posebno cijene rada. Ta se proturječnost zrcali i u tekućoj, praktičnoj socijalnoj politici. Glavne reforme u sustavima socijalne sigurnosti usmjerene su na racionalizaciju troškova i djelomičnu privatizaciju (npr. mirovinska i zdravstvena reforma). Istovremeno, država donosi odluke kojima se povećava socijalna potrošnja (npr. povrat mirovinskog duga, širenje prava na dječji doplatk na nove kategorije korisnika i slično). Takvo je ponašanje razumljivo, jer je priroda socijalne politike takva da je ona izložena stalnim pritiscima i izmjenama. V. Rus (1990.) u tom smislu tvrdi da je "... Njena povijest (socijalne politike, prim. V. P.) više eratična nego logična." Ipak, smatramo da se, unatoč prividne zbrke, može prilično jasno nazrijeti pravac razvoja socijalne politike u Hrvatskoj. Najkraće rečeno, realno je očekivati konstituiranje svojevrsne kombinirane socijalne politike, koja će zamijeniti ratni i poslijeratni državni intervencionizam.

Dvije činjenice izgledaju nam ključne za razvoj socijalne sigurnosti u Hrvatskoj. Prva je veoma proširena siva ekonomija, fleksibilna zaposlenost i, unutar toga, nisko plaćeni rad. Druga je erozija sustava socijalnog osiguranja, zbog sve manjeg broja osiguranika te zbog ogromnih problema u naplati doprinosa. Nema sumnje da je u nas došlo do jasne dualizacije rada. S jedne strane je glomazni i relativno zaštićeni javni sektor te uspješni dijelovi privatnog sektora s relativno stabilnom zaposlenošću, oslonjenom na socijalno osiguranje, a s druge strane je sivo

gospodarstvo, dijelovi privatnog sektora i razne vrste atipičnog zapošljavanja u kojima je na djelu Castelova "prekarizacija" rada. Mnogi ljudi rade bez socijalnog osiguranja ili pak njihovi poslodavci za to osiguranje plaćaju minimalne doprinose (kontributivna evazija). U takvoj situaciji financijski je praktično nemoguće održavati velike sustave socijalne sigurnosti na poznatim bismarckovskim načelima doprinosa (radnika i poslodavaca). Radi održanja socijalnog mira država je prisiljena transferirati velika sredstva iz proračuna i tako vršiti fiskalizaciju sustava socijalnog osiguranja. Umjesto doprinosa, mirovine i zdravstvena zaštita danas se znatnim dijelom (kod mirovina jednom trećinom, a kod zdravstva jednom petinom) financiraju porezima.

Reforme u mirovinskom i zdravstvenom sustavu moraju otkloniti ovu "grešku" u financiranju i postupno uspostaviti konzistentnost tako da se sredstva troše prema njihovim izvornim namjenama. Taj prijelaz nije jednostavan i trajat će duže razdoblje. No iz toga će, pojednostavljeno rečeno, nastati tročlana shema socijalne sigurnosti. (Slika 6.)

Ona će imati sloj privatnog osiguranja (mirovinskog i zdravstvenog) u kojeg će ljudi prema vlastitom izboru i mogućnostima ulagati sredstva u svoju socijalnu sigurnost. Nadalje, postojat će, reducirano u odnosu na sadašnje stanje, obvezno socijalno osiguranje na osnovi doprinosa. Konačno, razvit će se šira socijalno-zaštitna mreža (*social-safety net*) za socijalno ugrožene, ranjive i ovisne skupine stanovnika, koju će država financirati porezima. U krajnjoj liniji moglo bi se govoriti i o dualnoj strukturi socijalne sigurnosti, u kojoj će na jednoj strani biti obvezno i privatno osiguranje – jedno i drugo oslonjeno na naknadu za doprinos (načelo *reward*), a na drugoj socijalno-zaštitna mreža koja će se uspostaviti radi zadovoljavanja potreba ljudi (načelo *need*) ili pak koja će prevenirati ili kompenzirati neke socijalne rizike (načelo *prevention/compensation*).

Smješten u taj kontekst, budući model socijalne sigurnosti odgovara predviđanjima M. Rhodesa (1998.) o svojevrsnom socijalnom liberalizmu, koji uključuje temeljna državna jamstva za socijalnu sigurnost, a istovremeno ostavlja širok prostor za privatnu inicijativu, poduzetništvo i tzv. "individualizaciju socijalnoga". Naravno, pri tome je veoma važno odmjeriti razinu primarne, bazične sigurnosti ko-

Slika 6.

Buduća struktura sustava socijalne sigurnosti Hrvatske

	Financiranje	Korisnici	Glavni čimbenici
Privatno osiguranje	Dobrovoljno, privatno ulaganje	Građani koji to žele	Tržište Privatne organizacije Država daje regulativni okvir
Socijalno osiguranje	Obvezni doprinosi iz plaća	Svi zaposleni	Država određuje pravila i jamči funkcioniranje sustava
Temeljna socijalna sigurnost	Država financira prihodima od poreza	Socijalno ugrožene i ranjive socijalne grupe	Država daje regulativni okvir i usmjerava politiku Značajna uloga obitelji, neformalnih mreža i civilnog društva

ju jamči država, odnosno mogućnosti za obvezno i dobrovoljno osiguranje koji idu iznad toga. U tome će se međusobno razlikovati pojedine socijalne države. Mada nigdje nije eksplicitno izneseno, pretpostavljam da bi se u Hrvatskoj mogao postići temeljni konsenzus oko ovakve buduće strukture socijalne sigurnosti. Uostalom, na određeni način on je već sadržan u mirovinskoj i zdravstvenoj reformi.

Drugo veliko pitanje koji traži odgovor odnosi se na opseg i prirodu socijalno-zaštitne mreže. U tom segmentu socijalne sigurnosti tek predstoje važne socijalne reforme. Mi smo prethodno govorili o stabilizaciji, modernizaciji i transformaciji sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. Bilo je riječi o workfare-programima uključivanja u tržište rada nezaposlenih te podizanju na višu razinu nekih oblika potpore obitelji i djeci, shvaćenih kao socijalno investiranje. Pri tome nam se ključnim čine projekti decentralizacije i deetatizacije. Pokazalo se, naime, da projekt aktivne socijalne države može uspjeti tek ako se implementira na nižim razinama i ako se u njega uključi primarna (obiteljska) i intermedijarna (lokalna) razina, koje trebaju surađivati s državnom razinom socijalne politike.

Tek u uzajamnoj interakciji različitih razina – od korisnika do države, mogu se tražiti rješenja za sve veći broj socijalnih problema, koji nisu samo materijalne nego socijalne i psihološke prirode. U jednom izvještaju za Svjet-

ski summit o socijalnom razvoju, navode se tri komponente siromaštva: ne imati (*not having*), ne djelovati (*not doing*) i ne biti (*not being*) (Pijl, 1994.:91). Za suzbijanje siromaštva i isključenosti vrlo je važna aktivnost malih grupa, kao što su susjedske grupe, grupe samopomoći, grupe zastupanja (*advocacy*), razne formalne grupe okupljene oko ekonomskih, socijalnih i kulturnih ciljeva itd. Njihovo aktiviranje podrazumijeva revalorizaciju dobrovoljnog sektora o kojem u velikoj mjeri ovisi djelovanje civilnog društva, kako je to lijepo zapisano u koncepciji "trećeg puta" (Gidenns, 1999.).

Praktična izvedba novog modela socijalne sigurnosti u Hrvatskoj neće biti nimalo jednostavna. Privatno osiguranje suočit će se s insuficijencijom financijskog tržišta i slabo funkcionirajućih institucija. S druge strane, socijalno-zaštitna mreža zasad teško može obuhvatiti sve ugroženo stanovništvo. Ona je financijski slaba, više interventna nego stabilna. Socijalno-zaštitnoj mreži, dakle, nedostaju sredstva, a manjkavi su joj kadrovski i institucionalni resursi koje zahtijevaju projekti decentralizacije i deetatizacije. Naša je socijalno-zaštitna mreža pasivnog karaktera, služi da ublaži bijedu, a nema snage niti sredstava za aktivno uključivanje siromašnih i isključenih u društvo. Nevladine organizacije uglavnom su ovisne o državnoj potpori i imaju malo vlastitih resursa. Aktivno djelovanje socijalno-zaštitne mreže, međutim, traži bogatiju državu, brojnu srednju



klasu te mnogo veće materijalne i socijalne resurse civilnog društva.

Na kraju, možemo predvidjeti tri faze u razvoju Hrvatske kao socijalne države:

(1) dovršenje konceptualizacije socijalne reforme i usvajanje osnovnih zakona i institucionalnih rješenja; prevladavanje socijalne krize;

(2) stabilizacija reformskih rješenja (mirovinski stupovi) i uspostava stabilne socijalno-zaštitne mreže za najugroženije skupine;

## LITERATURA

- Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Deacon, B. (1997.) *Global Social Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1998.) Nakon zlatnog doba? Dileme socijalne države u globalnom gospodarstvu, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- Evers, A. Svetlik, I. (ed.) (1991.) *New Welfare Mix in Care for the Elderly*, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Giddens, A. (1999.) *Treći put*. Zagreb: Politička kultura.
- Hill, M. (1996.) *Social Policy: A comparative analysis*. London etc: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Jones, C. (1985.) *Patterns of Social Policy*. London and New York: Tavistock Publications.
- Lazar, H. i Stoyko, P. (1998.) The future of the Welfare State, *International Social Security Review* 51(3):3-36.
- Lipietz, A. (1992.) *Towards a New Economic Order*. Cambridge: Polity Press.
- Marshall, T. H. (1964.) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday.
- Mishra, R. (1999.) *Globalisation and the Welfare State*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elger.
- OECD (1994.) *New orientations for social policy*. Paris: OECD.
- Pijl, M. (1994.) Social policy, from the individual to the world level by way conclusions, u: Rasmussen, H. C., Pijl, A. M. *Some Reflections on Social Development in Europe, A Contribution to the UN Social Summit*. ICSW. European Region.
- (3) aktivni pristup, naročito u prevladavajuću siromaštva, nezaposlenosti i isključenosti u okviru modela kombinirane socijalne politike.
- Za uspjeh tog novog modela socijalne države presudan je gospodarski razvoj, kao i uključivanje Hrvatske u europske integracije. No isto je tako za gospodarski razvoj dobra socijalna politika nužna pretpostavka. Uostalom, gospodarski napredak kojeg prati socijalna dezintegracija i nezadovoljstvo ljudi dugoročno se ne može održati.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(1):1-18.
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu.
- Puljiz, V. (2000.) Mirovinsko osiguranje, u: Puljiz, V. (ur.) *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu.
- Rhodes, M. (1998.) Globalizacija i zapadnoeuropske socijalne države: kritička analiza recentnih pojava, u: Zrinščak S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- RISS (1995.) Editorial, Réformer nos avenir, *Revue internationale de sécurité sociale* 3-4.
- Rus, V. (1990.) *Socijalna država in država blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo, Domus.
- Sipos, S. (1995.) Obiteljske naknade i pomoć siromašnima u Srednjoj i Istočnoj Europi (1. i 2. dio) *Revija za socijalnu politiku* 2(2):169-178 i 2(3):249-261
- Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi: priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- World Bank (2000.) *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington.

## Prilozi suradnika na izradi Strategije

- Bežovan, G. (2000.) Mogućnosti razvoja modela kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 7(3-4):289-298.
- Kerovec, N. (2000.) Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 7(3-4):245-256.

- Šućur, Z. (2000.) Socijalna pomoć u Hrvatskoj: budući pravci razvoja, *Revija za socijalnu politiku* 7(3–4):257–271.
- Zovko, G. (2000.) Socijalna skrb o invalidima u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 7(3–4):273–287.

- Zrinščak, S. (2000.) Skile i Haribde socijalne sigurnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(3–4):229–243.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nova koncepcija i struktura hrvatskog mirovinskog sustava, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb* 50 (5).
- Teodorović, B. (2000.) *Osobe s teškoćama u sustavu socijalne skrbi – stanje i perspektive*, rukopis.

### Summary

#### CROATIA: FROM PASSIVE TO ACTIVE WELFARE STATE

Vlado Puljiz

*In this paper, the author presents his view of the development of Croatia as a welfare state. The paper was written as part of the Government project "The Development Strategy of the Republic of Croatia: Croatia in the 21<sup>st</sup> Century". The author is a member of the central advisory board and the leader of the section "The Pension Scheme and Social Welfare", in which several scientists and experts have participated by submitting contributions on specific topics.*

*In the first part of the paper, the author discusses social rights. He emphasises the difference that exists between social, on the one hand, and civil and political rights, on the other hand. Social rights depend on the economic situation and are liable to change, whereas civil and political rights are more stable. Next, the author warns about globalisation and other world processes which influence changes in the welfare state, primarily the reduction of social expenditures and the transfer of one part of the responsibility for social security to the individual and to civil society. At the same time, the social welfare system, in the broad meaning of the term, is not changing quickly enough, even though this system should support more strongly the social security of citizens than has been the case so far.*

*In the future, the author foresees the establishment of a three-part structure of the social security system which would consist of private insurance, compulsory insurance through employment, and the social-welfare network. He continues by discussing different ways of financing these three parts of the social security system, while particular attention is given to the social-welfare network, in whose transformation a key role should be played by different factors of civil society.*

**Key words:** welfare state, social rights, pension scheme, social welfare, social assistance, social-welfare network