

## Koncept socijalnih investicija kao odgovor na krizu i nove izazove socijalne države: trendovi i perspektive

ZDENKO BABIĆ\*

DANIJEL BATURINA

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

Pregledni rad

UDK: 364.043:364.013

doi: 10.3935/rsp.v23i1.1280

Primljeno: travanj 2015.

*Kontekst današnjih rasprava o socijalnim politikama obilježen je negativnim učincima ekonomske krize te novim socijalnim rizicima. Postoji potreba za redizajniranjem socijalne države koja bi trebala uzeti u obzir nove izazove i trendove, uključujući demografske, promjene na tržištu rada i obiteljskoj strukturi. Kao mogući odgovor na navedene promjene i izazove novih socijalnih rizika, posebice u zemljama EU-a, javlja se koncept socijalnog ulaganja. Rad prikazuje i analizira koncept socijalnih investicija, njegov razvoj i ukorijenjenost u europskom prostoru. Prikazuju se odrednice socijalnog ulaganja i kako se koncept pojavljuje u europskim strateškim dokumentima te se osvrće na kritike koncepta. Socijalno ulaganje je nov koncept koji u svojoj suštini implicira dvostruki povrat ulaganja: financijski povrat investiranog kapitala i ostvarenje pozitivnog socijalnog povrata. On je fokusiran na budućnost; na podršku djeci i obitelji, radnu aktivaciju i borbu s novim socijalnih rizicima u cijelom životnom ciklusu. Analizira se, koristeći podatke koji prikazuju dugoročne promjene u strukturi socijalnih troškova europskih zemalja, koliko je koncept »zaživio« u europskom prostoru. Analiza pokazuje da se za sada ne može govoriti o zaokretu europskih socijalnih država prema socijalnom ulaganju. Izuzetak su skandinavske zemlje gdje je koncept socijalnih investicija već u velikoj mjeri zaživio kako pokazuju podaci. Koncept socijalnog ulaganja za sada ostaje više određena normativna platforma politika za balansiranje ekonomske i socijalne logike socijalne države u novim uvjetima. Međutim, očito je da koncept socijalnog ulaganja postaje dijelom socijalnih politika i ostaje vidjeti kako će se razvijati u budućnosti kao pokušaj novog promišljanja i načina djelovanja socijalne države.*

**Ključne riječi:** socijalno ulaganje, novi socijalni rizici, socijalna država, socijalni troškovi.

\* Zdenko Babić, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, zdenko.babic@pravo.hr

## UVOD

Prema Esping-Andersenu (Esping-Andersen, 2001.), socijalna država je u krizi od samog nastanka te je svako razdoblje socijalne države obilježeno određenim specifičnim problemima. S druge strane, većina istraživača komparativne socijalne politike poslijeratno razdoblje razvoja europskih socijalnih država dijele u dva perioda; onaj od 1945. do 1970., koji se naziva i »zlatnim dobom« socijalne države koje je obilježeno ekspanzijom socijalne države, te drugo razdoblje nakon 1970-ih. godina obilježeno »povlačenjem« socijalne države uzrokovano ekonomskom krizom 70-ih te širenjem neoliberalizma u gospodarskoj politici. Hemerjick u svom radu (Hemerjick, 2012.) predlaže uvođenje i treće razdjelnice od 1990-ih godina kada koncept socijalnih investicija sa svojim pristupom »pušta korijenje« u europskom prostoru. Naime, 90-ih godina počinje se osjećati nezadovoljstvo biračkog tijela u političkom prostoru pojedinih europskih zemalja s neoliberalnim gospodarskim receptima. Posljedice tog nezadovoljstva očitovale su se izbornim pobjedama socijaldemokrata u Njemačkoj i laburista u Velikoj Britaniji te tako na političku pozornicu stupaju Toni Blair u Velikoj Britaniji s politikom »trećeg puta«, a u Njemačkoj socijalni demokrat Gerhard Schröder. Oni su među prvim europskim liderima koji počinju zagovarati transformaciju »pasivne« socijalne države u »aktivnu« socijalnim ulaganjima naklonjenu socijalnu državu (Hemerjick, 2012.).

U kontekstu današnjih rasprava o socijalnim politikama, u glavnom fokusu su s jedne strane negativni učinci ekonomske krize s rastućim pritiskom za rezanjem socijalnih troškova. Recesija je dodatno potaknula pitanje učinkovitijeg organiziranja i efikasnijeg djelovanja socijalne države u podmirivanju socijalnih potreba društvenih skupina pogođenih socijalnim rizicima. S

druge pak strane socijalni programi koji pružaju zaštitu od novih socijalnih rizika još su uvijek u fazi razvoja, međutim to pitanje sve više dolazi u centar javnih rasprava u europskim zemljama (Bonoli, 2005.: 446). Socijalne države u Europi dugo odgađaju »ozbiljnije suočavanje« s posljedicama novih socijalnih rizika povezanih s promjenama u obitelji, novim demografskim uvjetima niskog fertiliteta, starenja populacije i propusta tržišta u privatnom pružanju socijalne sigurnosti (Hemerjick, 2012.: 55). Prema određenim autorima, upravo koncept socijalnih investicija može pružiti adekvatnije odgovore na pojavu i širenje novih socijalnih rizika u europskim zemljama u dugoročnoj perspektivi (Vandenbroucke i Vleminckx, 2011.).

Tekst koji slijedi u nastavku ima dva bitna cilja. Prvi cilj teksta je pružiti uvid u razvoj koncepta socijalnih investicija te prikazati potencijal koncepta socijalnih investicija u kontekstu značajno izmijenjenog okruženja socijalne države i pojave novih socijalnih rizika kao prilike za izvjesnu »rekonfiguraciju« ustroja socijalne države. Svrha ovako definiranog cilja je dublje pojasniti koncept socijalnih investicija, njegove potencijale, izazove i moguća ograničenja domaćoj stručnoj i znanstvenoj javnosti. Naime, do sada u domaćoj literaturi nema značajnih radova koji detaljnije razrađuju ovaj relativno noviji koncept u europskoj socijalnoj politici pa bi se ovim radom popunila ta praznina. Drugi cilj rada je ispitati koliko je ovaj koncept već »zaživio« u europskom prostoru koristeći se podacima koji prikazuju dugoročne promjene u strukturi socijalnih troškova europskih zemalja. Dodatno, u radu će se analizirati institucionalni poticaji i trendovi u primjeni ovog koncepta u europskim zemljama te će se u tom smislu naznačiti izvjesne perspektive i potencijali za implementaciju ovog koncepta u Hrvatskoj.

Kako bi naslovili navedene ciljeve, tekst koji slijedi uz uvod i zaključak podijeljen je na četiri glavna poglavlja. U prvom poglavlju najprije se sagledavaju promjene uvjeta socijalne države i pojava novih socijalnih rizika koji su doveli do potrebe za novim načinima promišljanja socijalne politike. Potom slijedi poglavlje u kojem se prikazuju temeljne odrednice socijalnih investicija i njihov razvoj, odnos socijalnih ulaganja prema novim socijalnim rizicima te način na koji se socijalne investicije tretiraju u europskim strateškim dokumentima. U trećem poglavlju, koristeći i analizirajući podatke koji prikazuju dugoročne promjene u segmentu programa socijalnih investicija u strukturi socijalnih troškova, zaključuje se o implementaciji koncepta socijalnih investicija u europskim zemljama. Prije samog zaključka donosi se prikaz recentnih kritika koje je koncept doživio u pogledu svoje relevantnosti i učinkovitosti. U zaključku se sistematizirajući nalaze provedenog istraživanja zaključuje o trendovima i primjeni koncepta socijalnih investicija te potencijalnim perspektivama koncepta unutar europskog prostora s naglaskom na implikacije za Hrvatsku.

## **PROMJENE UVJETA SOCIJALNE DRŽAVE I POJAVA NOVIH SOCIJALNIH RIZIKA**

### **Promijenjeni uvjeti ustroja socijalne države**

Uvjeti ustroja socijalne države u Europi zadnjih desetljeća doživjeli su značajne promjene. Socijalne države su svoju konfiguraciju izgradile dominantno tijekom poslijeratnih godina, uz jedan ključni cilj: kako bi zaštitile (muškog) hranitelja obitelji od posljedica gubljenja sposobnosti zarađivanja dohotka na tržištu rada (Bonoli,

2007.: 495). Struktura socijalnih rizika se, međutim, od tada dramatično promijenila. Standardni poslijeratni model stabilnog zaposlenja s punim radnim vremenom više ne odgovara modelu zapošljavanja većine pojedinaca danas. Današnja razvijena društva karakterizira opći trend tercijarizacije, koja predstavlja sve veći značaj usluga u svim sektorima života i svim područjima gospodarske aktivnosti. Došlo je do značajnog preokreta trenda u zapošljavanju od dominantnog rasta zapošljavanja u industriji prema rastu zapošljavanja u uslugama u Europi u posljednjih nekoliko desetljeća (Cousins, 2005.).

Europski prostor danas dominantno ima obilježja postindustrijskog društva koje je značajno izmijenilo strukturu rizika u velikoj preobrazbi koja se posljedično događa na tržištu rada, u području obitelji i demografskih karakteristika. Danas je perspektiva socijalne države uvelike određena perspektivom socijalnih rizika, posebice novih socijalnih rizika. Prema definiciji, socijalni rizici označavaju »nepovoljne društvene okolnosti koje vjerojatno otežavaju ili predstavljaju prijetnju ostvarivanju potreba članova društva i mogu dovesti do nepovoljnih posljedica, ishoda na osobnoj, obiteljskoj i razini zajednice, te kao takve predstavljaju prijetnju društvu« (Ajduković, 2008.: 396). Paralelno s trendom navedene »svelokolike tercijarizacije«, posljednjih godina konstantno se povećava udio žena na tržištu rada uslijed njihove veće zastupljenosti u tercijarnim zanimanjima i sve više razine obrazovanja (Esping-Andersen i sur., 2002.), što mijenja strukturu rizika i stavlja sve veće zahtjeve za usklađivanjem obiteljskih i obaveza na tržištu rada. S druge strane, udio muškaraca koji su ekonomski aktivni je u padu (Taylor-Gooby, 2004.).

<sup>1</sup> U tekstu se termini socijalna ulaganja i socijalne investicije koriste kao sinonimi. Smatramo da su oba termina već udomaćena u literaturi pa se nismo željeli isključivo odrediti za uporabu jednog termina.

Prethodno opisane tendencije rezultirale su odmakom od dominantnog statusa prosječnog industrijskog radnika prema različitim atipičnim oblicima zaposlenja, što može rezultirati rastom rizika siromaštva, posebno kada su socijalna davanja kao u sustavu socijalnog osiguranja vezana za status stabilnog zaposlenja (Schwander i Häusermann, 2013.). Ova značajna diversifikacija na tržištu rada (Puljiz i sur., 2005.) rezultira posljedično i diversifikacijom radnih karijera. Naime, sve se manje može očekivati stabilno zaposlenje tijekom cijele radne karijere. Više nego ikad prije ljudi mogu očekivati isprekidane radne karijere, koje podrazumijevaju veće nestabilnosti i češće izmjene perioda zaposlenosti i nezaposlenosti, kao i rad na određeno vrijeme te rad sa skraćenim radnim vremenom.

Osim prethodno navedenih izazova koji su dominantno posljedica značajnih gospodarskih transformacija, a koje određuju strukturu novih socijalnih rizika, dodatne zahtjeve predstavljaju značajne promjene u **području demografskih tendencija** koje su najvećim dijelom **posljedica promjena u obitelji**. Struktura obitelji značajno se promijenila. Obitelj se smanjila. Obitelj više ne može igrati ulogu pružanja sigurnosti svojim članovima kao prije jer podaci pokazuju da je obitelj nažalost postala nestabilnija, stope razvoda su u porastu u većini europskih zemalja, povećava se udio samačkih kućanstava, jedno-roditeljskih obitelji i djece rođene izvan braka (Puljiz i sur., 2005.). Također, demografske promjene stavljaju značajne pritiske na socijalnu državu produljivanjem očekivane životne dobi, kao i smanjenim fertilitetom koji smanjuje kontingent mladih i povećava indeks demografske ovisnosti, što u konač-

nici značajno povećava troškove socijalne države. Udio starije populacije značajno se povećava što stvara goleme pritiske na zdravstveni i mirovinski sustav i stavlja na dnevni red pitanja njihove održivosti i prilagodbe promjenama koje se događaju. Dodatno navedenom, obiteljske veze koje su bile značajan izvor podrške osobama u riziku pokazuju trendove transformacije prema sve većoj individualizaciji društvenog života (Ranci i Sabatinelli, 2014.). S jedne strane, jasno je da prethodne tendencije stvaraju dodatne pritiske na socijalnu državu te se odgovornost socijalne države danas zapravo proširuje. Međutim, s druge strane tekuća ekonomska kriza i procesi fiskalne konsolidacije naglašavaju »potrebu štednje« u segmentu socijalnih politika, iako iz prethodno opisanih tendencija jasno proizlazi da socijalna država danas ima odgovornost za ono za što prvotno nije bila namijenjena (Esping-Andersen, 2006.), kao što su novi izazovi u području obitelji i demografskih promjena te na tržištu rada.

### Novi socijalni rizici

Novi socijalni rizici nastaju kao posljedice nepovoljnih okolnosti socio-ekonomskih transformacija koje su se dogodile u protekla tri-četiri desetljeća, a koje se općenito mogu svesti pod zajednički nazivnik prijelaza na postindustrijsko društvo (Esping-Andersen, 2001.). Najvažniji od novih socijalnih rizika već su opisani: deindustrijalizacija i tercijarizacija zaposlenosti, masovni ulazak žena na tržište rada, povećana nestabilnost obiteljskih struktura i destandardizacija zapošljavanja (Bonoli, 2007.: 498). Oni su »novi« u smislu da su tipični za postindustrijsko društvo u kojem

<sup>2</sup> U svim europskim zemljama se očekivana životna dob u razdoblju 1990.-2011. značajno povećala. Produljenje očekivane životne dobi variralo je ovisno o zemlji između 6 i 12 godina (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).

<sup>3</sup> Prema podacima za 2009. godinu, sve zemlje Europske unije imale su stope fertiliteta ispod razine stope reprodukcije stanovništva od 2,1 (Puljiz, 2012.).

danas živimo. Među nove socijalne rizike prema ključnim autorima uvrštavamo (Bonoli, 2005., 2006.; Esping-Andersen i sur., 2002.): **posjedovanje nedostatnih ili zastarjelih vještina zbog promjene obrazaca ekonomije i rada, poteškoće u usklađivanju radnih i obiteljskih obaveza, samohrano roditeljstvo, potrebe skrbi za starijim ili nemoćnim osobama, nedovoljnu pokrivenost sustavom socijalne zaštite atipičnih radnih karijera.** Skupine koje se pritom mogu izdvojiti kao one u najvećem riziku su mladi, obitelji s malom djecom, žene, oni s niskom razinom vještina i obrazovanja, imigranti i drugi.

Uspješno naslovljavanje novih rizika postaje sve važnije i iz perspektive pojedinca zato što oni mogu proizvesti značajne negativne učinke u vidu porasta rizika siromaštva, nejednakosti i negativnih implikacija na buduće životne šanse. Novi rizici imaju tendenciju utjecaja na ljude u mlađim fazama života, obično pri ulazu na tržište rada i uspostavljanju svoje poziciju unutar njega te u trenutku preuzimanja odgovornosti u fazi izgradnje obitelji. Oni uključuju rizike povezane uz integraciju na tržište rada, kao i rizike vezane uz obiteljski život. Naslovljavanje ovih rizika proširuje potražnju za državnom intervencijom u područjima života koja su prije dominantno pripadala privatnom području iz perspektive starih rizika. To sve više vodi ublažavanju granica javno/privatno i postavljanjem pitanja o tome gdje leži odgovornost obitelji za osiguranje prihoda i skrbi (Taylor-Goo- by, 2004.: 6) te što je potencijalno područje odgovornosti novih socijalnih programa.

S druge strane, stari socijalni rizici poput starosti, bolesti, invaliditeta i nezaposlenosti pokriveni su socijalnim kompromisom poslijeratnih desetljeća 20. stoljeća utemeljenim na konstantnom gospodarskom rastu koji je proširio broj radnika sa stabilnim zaposlenjem i osiguravanjem

obiteljskih prihoda dominantno od strane muškog hranitelja, rodnoj podjeli rada unutar obitelji te sve većoj opskrbi naknadama i uslugama koje su štitile ljude od spomenutih rizika. Međutim, spomenuti socijalni kompromis danas je »zastario« i izvorni ciljevi socijalne države, kao što su smanjenje socijalnih nejednakosti i siromaštva, kako bi se smanjili socijalni rizici i optimizirala raspodjela dohotka i blagostanja, ne ostvaruju se za (rastući) dio stanovništva (Hemerjick, 2013.). Postoji naglašeni dualizam. Programi koji pokrivaju gore spomenute »stare socijalne rizike« su dominantni i danas obilježavaju većinu socijalnih programa socijalnih država u Europi. S druge pak strane, postoji manjak odgovora u vidu adekvatnih socijalnih programa na rastuće izazove novih socijalnih rizika. Paralelno s opisanom disproporcijom u pogledu odgovora socijalnim programima na izazove novih socijalnih rizika evidentno je prisutan i dualizam u pogledu prava. Naime, populacije starijih osoba češće su pokrivena socijalnim programima i beneficijama koje im jamče izvjesnu višu razinu prava, dok su s druge strane, mlađe osobe nakon završetka redovitog obrazovanja slabije pokrivena adekvatnim socijalnim programima i ostaju, na neki način, često prepušteni samima sebi i nemilosrdnim tržišnim silnicama. Jedan od razloga je zasigurno to što su socijalni programi uspostavljeni u zlatnom razdoblju poslijeratnog prosperiteta stvorili snažne interesne skupine, dovoljno snažne da se suprotstave značajnim reformama kasnije (Hemerjick, 2013.).

U pokušajima obrane *statusa quo* socijalne države, donosioci politika nisu bili sposobni prilagoditi se i nadograditi socijalne programe prema novim pravilima snažne globalne konkurencije, izmijenjenim uvjetima obiteljskog života, novoj fleksibilnosti na tržištu rada te novim realnostima imigracije i demografskog starenja

(Hemerjick, 2013.: 24-25). Nove socijalne činjenice idu zajedno s ideološkim zaokretom prema neo-liberalnom pristupu u kojem se na intervencije socijalne politike gleda kao na trošak koji »koči« ekonomski razvoj, što dovodi do radikalnih promjena u programima socijalne zaštite (Ranci i sur., 2014.). Stoga postoji potreba za redizajniranjem načina djelovanja socijalne države koji bi trebao uzeti u obzir gore navedene promjene i trendove, koji postaju dominantni izazovi pred konstruiranjem i održavanjem socijalne uključenosti i kohezije u društvu. Zbog navedenih tendencija, u nastavku teksta donosi se prikaz koncepta socijalnih investicija kao potencijalnog odgovora na potrebu redizajniranja načina djelovanja socijalne države u izmijenjenim okolnostima te učinkovitijoj prevenciji novih socijalnih rizika.

## **SOCIJALNE INVESTICIJE: RAZVOJ KONCEPTA I INSTITUCIONALNI POTICAJI**

### **Prikaz i razvoj koncepta**

Suvremeni pristup socijalne politike koji se danas često zagovara u razmatranju djelovanja na prevenciji i otklanjanju novih socijalnih rizika je pristup socijalnih investicija. Pristup socijalnih investicija drži (Hemerjick, 2012.: 49) da socijalne i ekonomske performanse ovise o identificiranju institucionalnih aranžmana na mikro-, mezo- i makrorazini u kojima će biti moguće formulirati i implementirati produktivne socijalne politike, pri čemu se ne mogu očekivati brza rješenja. Pristup socijalnog ulaganja usmjeren je prema boljem suočavanju s novim socijalnim rizicima i fokusira se na politike koje će pripremiti pojedince i obitelji, ali i društva da se prilagode različitim i intenzivnim promjenama kroz koje neizbježno prolaze, kao što su mijenjanje obrazaca karijera i radnih uvje-

ta, demografskih izazova, razvoja novih rizika, umjesto dosadašnjeg dominirajućeg kompenzacijskog djelovanja fokusiranog na ublažavanje »štete« nakon neuspjeha tržišta ili postojećih politika (Morel i sur., 2012.b). Koncept socijalnog ulaganja u svojoj suštini implicira dvostruki povrat ulaganja: financijski povrat investiranog kapitala s jedne strane i ostvarenje pozitivnog socijalnog povrata s druge strane. On također podrazumijeva i određenu preraspodjelu javne potrošnje države od pasivnih kompenzacijskih prema aktivnim i preventivnim socijalnim programima i to u području obrazovanja, tržišta rada i obiteljske politike, posebice mjera usmjerenih olakšavanju usklađivanja obiteljskih i radnih obaveza (Morel i sur., 2012.).

Sam koncept investicija posuđen je iz ekonomije. Naime, u ekonomskoj terminologiji investicije predstavljaju odgađanje današnje potrošnje kako bi se pažljivim investiranjem tako ušteđenog dohotka povećala proizvodnja i potrošnja u budućnosti. U ekonomskoj teoriji negdje do 60-ih godina prošlog stoljeća i pojave »teorije ljudskog kapitala« (Mincer 1958.; Becker 1964.) pojam investicija odnosio se dominantno na ulaganja koja su podrazumijevala »konkretna ulaganja« u infrastrukturu i fizički kapital. Dakle, s pojavom »teorije ljudskog kapitala« 60-ih godina i nastavno s teorijom endogenih modela rasta iz 80-ih godina prošlog stoljeća, ulaganja u ljude i njihove potencijale postaju sve značajnija determinanta gospodarskog rasta i u ekonomskoj teoriji. Obrazovanje doprinosi porastu produktivnosti radnika i poboljšava kvalitetu radne snage koja postaje sposobnija za tehnološke inovacije i implementaciju novih tehnologija. Tako je i u ekonomskoj teoriji na određeni način napravljen pomak »od fizičkih investicija k socijalnim« s tim da koncept socijalnih investicija u sebi uključuje niz dodatnih socijalnih

aspekata. U tom smislu, može se iznijeti ocjena da **koncept socijalnih investicija ide za pomirbom zahtjeva za ekonomskom efikasnošću tržišta s jedne strane i »socijalne orijentacije« modernih socijalnih država s druge strane**. No, ova ideja koja je u temelju ovog novog pristupa u sebi nosi značajan potencijal, ali i određene opasnosti o kojima se detaljnije raspravlja u poglavlju o kritikama koncepta.

Pristup socijalnog ulaganja, dakle, ima dvostruku ambiciju: modernizirati socijalnu državu kako bi efikasnije naslovila nove socijalne rizike te osigurati financijsku i političku održivost socijalne države u izmijenjenom ekonomskom okruženju. Postavlja se imperativ da se socijalna politika odmakne od obrazaca pasivnog *post festum* djelovanja na društvene promjene. Nasuprot tome, promovira se koncept socijalne politike kao propulzivnog, preventivnog i produktivnog faktora. Novost fokusa socijalnih investicija ogleda se u očekivanim preventivnim učincima koji bi trebali doprinijeti, primjerice, ublažavanju i sprječavanju međugeneracijske transmisije siromaštva kroz fokusirane programe obrazovanja, obrazovne »reintegracije« onih koji su »ispali iz obrazovanja« i sl. umjesto do sada prevladavajućeg kompenzacijskog djelovanja socijalnim programima kada problem siromaštva kod pojedinca već nastane. Naime, kao što je već naznačeno, kompenzacijska socijalna politika osigurava pojedince od različitih socijalnih rizika kao što su, primjerice, nezaposlenost, starost, siromaštvo te se financira zaštita pojedinca od značajnog ili potpunog gubitka dohotka u rizičnoj situaciji koja je već nastupila. Druga vrsta politika temeljena na socijalnim investicijama orijentirana je pretežito na preventivno osiguranje od nastupanja rizika u budućnosti te je samim time nešto više orijentirana na potrebe mlađih generacija. No, tu se potencijalno krije

i određeni izazov ovog koncepta jer u sebi nosi opasnost minorizacije zaštitnih/neproductivnih programa socijalne politike. Socijalne politike pomiču se prema ulaganju u ljude i njihove mogućnosti da sudjeluju na produktivan način u ekonomiji i društvu. Konačno, na socijalno ulaganje gleda se kao na investicije koje jačaju kapacitet pojedinaca da se spremni aktivno suoče sa životnim rizicima umjesto ranije orijentacije kompenzacijskih programa kojima se pasivno popravljaju posljedice koje su već nastale. Ulaganje u ljudski kapital je pri tom domena politika oko koje postoji najviše konsenzusa među zagovornicima paradigme socijalnog ulaganja. Stremi se ulaganjima koja bi ljudski kapital učinila što učinkovitijim. Stoga se u perspektivi socijalnog ulaganja socijalna politika vidi i kao preduvjet za ekonomski rast i stvaranje radnih mjesta.

### Socijalne investicije i novi socijalni rizici

Nekoliko je ključnih područja djelovanja u kojima se ističe perspektiva socijalnog ulaganja u otklanjanju novih socijalnih rizika. Kako je navedeno, određeni autori koncept socijalnih investicija vežu uz pojavu i koncept novih socijalnih rizika (Bonoli, 2006.), a koji se odnose na: a) izazove usklađivanja posla i obiteljskih zahtjeva, b) rast jednoroditeljskih obitelji, c) zastarjela znanja, vještine i nisku razinu kvalifikacija te d) nedovoljnu pokrivenost socijalnim osiguranjem dijela radne snage. U tom bi smislu obiteljska politika, prema socijalnim ulaganjima, trebala biti usmjerena na programe koji omogućuju uspješnije povezivanje radnih i obiteljskih obaveza. Spomenuta dimenzija programa socijalnih investicija najčešće se ostvaruje kvalitetnim programima usluga skrbi o djeci predškolske dobi. Dostupan i kvalitetan predškolski

odgoj i obrazovanje smatraju se jednim od ključnih mehanizama za kvalitetan odgovor na nove socijalne rizike. Smatra se da učinkovito rješava tri aktualna problema. Pomaže roditeljima u efikasnijem usklađivanju obiteljskih i radnih obveza, sprječava dugotrajno nepovoljne posljedice izloženosti dječjem siromaštvu te priprema djecu da postanu produktivna radna snaga u budućnosti. Dodatno navedenom, značajan broj istraživanja pokazao je empirijski da su ulaganja u djecu, a posebice ulaganja u programe ranog razvoja djece koja dolaze iz socijalno depriviranih uvjeta visoko isplative investicije (Heckman, 1999.; Grunewald i Rolnick, 2003.). Naime, veza je jasna – današnja djeca su sutrašnji nositelji razvoja. Danas su znanstvenici iz raznih disciplina suglasni oko toga da što su uvjeti zdravstveni, ekonomski, psihološko-emocionalni, socijalni u prvim godinama života djeteta bolji povećava se vjerojatnost »optimalizacije« uvjeta za sveukupni razvoj, a što je onda temelj za kasnija obrazovna postignuća i ekonomske povrate tijekom života. Zato se u istraživanjima posebice naglašava da se viša razina povrata postiže kod ulaganja u programe ranog razvoja djece koja dolaze iz obitelji koje su izložene siromaštvu ili djece iz obitelji roditelja s niskim obrazovanjem, zanemarivane djece, djece iz obitelji gdje su roditelji ovisnici, djece iz jedno-roditeljskih obitelji i djece s poteškoćama u razvoju (Babić, 2013.). Osim toga, pružanjem priuštive i kvalitetne skrbi za djecu, omogućuje se roditeljima da participiraju na tržištu rada i pomaknu se iz situacije siromaštva, posebice da se izbjegne dječje siromaštvo. Isto tako, pospješuje se »siguran start« koji djeca trebaju za bolji uspjeh u školi što utječe na izjednačavanje šansi u ranoj dobi i ima posljedice na

njihove buduće obrazovne i životne šanse (Esping-Andersen, 2001.; Jenson i Saint-Martin, 2003.; Hemerjick, 2012.).

U kontekstu socijalnih ulaganja, aktivna politika zapošljavanja (APZ) cilja na prilagođavanje tržišta rada i radnika najviše kroz programe za usavršavanje i programe za teško zapošljive skupine. Koncept socijalnih investicija kroz naglasak na programe obrazovanja i osposobljavanja APZ-a, ispravno smatra da se velik dio problema nezaposlenosti »skriva« u segmentu nezaposlenih s niskim kvalifikacijama te je nezaposlenost djelomice posljedica strukturne neusklađenosti potražnje i ponude na tržištu rada. Naime, prema izvješću Cedefopa za razdoblje 2006.-2015. godine porast radnih mjesta i zaposlenosti u Europi događa se na poslovima koji pretežito zahtijevaju visoke kvalifikacije u europskim zemljama, dok je udio zaposlenih na poslovima sa srednjom i niskom razinom kvalifikacija bitno zaostajao za radnim mjestima koja zahtijevaju visoke kvalifikacije (Cedefop, 2010.: 10). Ovi podaci ne iznenađuju s obzirom da u postindustrijskom društvu fizički kapital i manualni rad više nisu determinante akumulacije bogatstva, već su to znanja i vještine ljudi koji rade na poslovima informacijskih i komunikacijskih tehnologija te znanja dobrog korištenja informacija. Zbog toga, koncept socijalnih investicija promovira ulaganja u programe cjeloživotnog obrazovanja kako zbog jačanja konkurentnosti, ali također i s obzirom na činjenicu rasta očekivanog trajanja života zbog kojeg obrazovanje u mladosti više nije dovoljno za nošenje s izazovima na tržištu rada (Morel i sur., 2012.a). Što se tiče radnih odnosa, cilj pune zaposlenosti zahtijeva drugačije obrasce zapošljavanja u životnom ciklusu. Povećanje zapošljavanja, prije nego borba

<sup>4</sup> Vidi: <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/3056>



s formalnom nezaposlenošću, trebao bi biti primarni cilj. Stoga ovaj koncept zagovara lakše tranzicije na tržištu rada, ne samo iz nezaposlenosti u zaposlenost, nego i kroz širi raspon različitih mogućnosti, poput punog i djelomičnog zaposlenja, samo-zaposlenja, edukacije, brige za obitelj, roditeljskog dopusta i postupnog umirovljenja. Potrebne su podrške u vidu socijalnih programa koji olakšavaju spomenute tranzicije te programi koji bi doprinijeli »da se tranzicije isplate« kroz životni ciklus pružajući »aktivnu sigurnost« i »socijalne mostove«. Poseban je naglasak na programima aktivacije u premošćivanju kritičnih životnih razdoblja i smanjenju šansi da se ostane zarobljenim u neaktivnosti i ovisnosti o socijalnoj državi (Esping-Andersen, 2001.; Jenson i Saint-Martin, 2003.; Hemerjick, 2012.).

### Koncept socijalnih investicija u europskim strateškim dokumentima

Europska unija proteklih godina u svojim strateškim dokumentima pokazuje značajnu orijentaciju k socijalnom ulaganju. U praksi je spomenuti koncept u strateškim EU dokumentima »zaživio« u Lisabonskoj strategiji iz 2000. godine u kojoj se navodi potreba modernizacije socijalne države s naglaskom na ulaganjima u ljudski kapital i borbom protiv socijalne isključenosti. Strategija Europa 2020, Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast, stavlja naglasak na ciljeve ostvarivanja ekonomskog

rasta, ali i socijalne i ekološke održivosti. Socijalno ulaganje u strategiji je posebno naglašeno kroz usmjerenje ulaganja u ljudski kapital u području obrazovanja, kao i dodatne napore ulaganju s ciljem smanjivanja siromaštva. Značajan iskorak i ključni dokument koji pokazuje usmjerenost k perspektivi socijalnog ulaganja je donošenje paketa socijalnog ulaganja 2013. godine. Europski parlament u svojoj rezoluciji o Paketu za socijalno ulaganje (European Commission, 2013.a) navodi da on predstavlja javno-politički okvir za preusmjeravanje javnih politika zemalja članica, prema socijalnom ulaganju tijekom cijelog života s ciljem održavanja prikladnih i održivih proračuna za socijalnu politiku kako za vladu tako i za privatni sektor. Poziva se države članice da naprave napredak i da se usredotoče na socijalno ulaganje u socijalnim politikama, pogotovo onima poput skrbi za djecu, obrazovanja, osposobljavanja, aktivnih politika tržišta rada, potpore za stanovanje, rehabilitacije i zdravstvenih usluga. Isto tako, daje se poticaj za provedbu integriranih strategija aktivnog uključivanja. Svako od ulaganja u ova područja ne treba se smatrati besplodnom potrošnjom, nego aktivnim ulaganjem u buduću dobrobit.

Paket socijalnog ulaganja usklađen je s brojnim europskim strategijama i priopćenjima iz različitih područja koje su mu prethodile. Priopćenje Komisije Jača europska industrija za rast i oporavak gospo-

<sup>5</sup> Eng. *making transition pay*, što se javlja kao novo usmjerenje umjesto klasičnog neoliberalnog *making work pay*.

<sup>6</sup> European Council (2000).

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

<sup>8</sup> Također, Komisija je napravila plan implementacije Paketa socijalnog ulaganja (Policy Roadmap for the 2014 Implementation of the Social Investment Package). Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news>.

<sup>9</sup> Za sva navedena područja dostupna su značajna sredstva u okviru Europskih fondova, posebice Europskog socijalnog fonda, Programa za promjene i inovacije 2014-2020 i Fonda za pomoć najsiromašnjima.

darstva iz 2012. godine (European Commission, 2012.a) naglašava da su za budući gospodarski rast i konkurentnost ključna ulaganja u ljudski kapital, koji je temelj produktivnosti i inovacija. Paket je usklađen s Paketom za zapošljavanje (European Commission, 2012.c) koji daje smjernice za gospodarski oporavak praćen rastom zapošljavanja, zatim s Bijelom knjigom o mirovinama (European Commission, 2012.d) koja nudi strategiju za primjerene, održive i sigurne mirovine te s Paketom za zapošljavanje mladih (European Commission, 2012.b) koji se bavi specifično položajem mladih ljudi. Isto tako, preporuka Komisije Ulaganje u djecu: prekidanje kruga deprivacije (European Commission, 2013.b) je integralni dio Paketa. Promoviranje koncepta socijalnog ulaganja pratile su dvije publikacije fokusirane na daljnje elaboriranje potrebe orijentacije prema socijalnom ulaganju *Social Agenda 33 – Social Investment* (European Commission, 2013.d) koja naglašava kako se države moraju usredotočiti na ulaganja u ljude ili »ljudski kapital« te da je potreban prijelaz iz socijalne države u državu socijalnog ulaganja. Publikacija *Investing in Social Europe* (European Commission, 2013.c) približava načine implementacije koncepta socijalnog ulaganja »novoj stvarnosti« u Europi, ključne dionike u području, kao i EU fondove koji podržavaju socijalno ulaganje. Koliko je koncept socijalnih investicija zaživio u europskom prostoru, pokazat će nam podaci o trendovima izdvajanja za programe socijalnih investicija koji se prikazuju u narednom poglavlju.

## ANALIZA IZDATAKA ZA SOCIJALNE INVESTICIJE U EUROPSKIM ZEMLJAMA

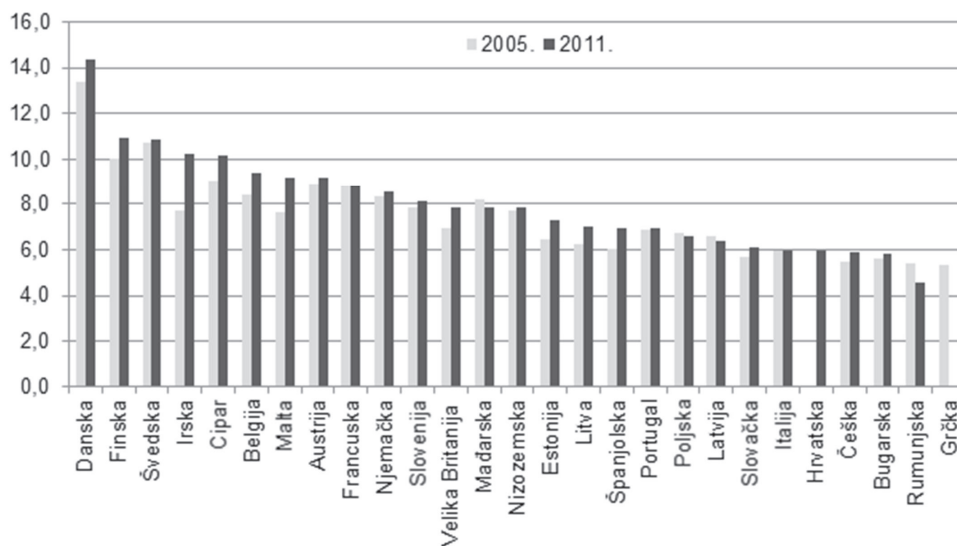
Prethodni nalazi utemeljeni na literaturi o socijalnim investicijama sugeriraju da su glavne komponente koje se odnose na socijalna ulaganja u socijalnim izdacima: ulaganja za programe aktivne politike zapošljavanja (APZ), ulaganja namijenjena za funkciju djeca i obitelj kako se vode u Espress metodologiji te javni izdaci za obrazovanje. U nastavku teksta prikazuju se trendovi spomenutih skupina izdataka u europskim zemljama od početka 2000-ih godina s dva temeljna cilja: a) radi identificiranja skupine zemalja koje imaju značajnu komponentu socijalnih investicija u strukturi svojih socijalnih izdataka i b) kako bi uočili izvjesne promjene u trendovima ulaganja u programe socijalnih investicija u europskim zemljama. Zbog navedenog, u nastavku slijedi prvo prikaz trenda ukupnih ulaganja u sve tri spomenute kategorije socijalnih ulaganja te prikaz trendova ulaganja u svaki od navedena tri ključna programa.

Iz prikazanih podataka na slici 1. uočava se da je kod većine zemalja u 2011. godini došlo do određenog povećanja izdvajanja za programe koji se smatraju programima socijalnih ulaganja u odnosu na 2005. godinu. Najznačajnije povećanje ulaganja u razdoblju 2005.-2011. godina sa 7,7% BDP-a na 10,3% BDP-a bilježi Irska (2,6 postotnih bodova), zatim zanimljivo slijede dvije južno-europske zemlje: Malta s povećanjem od 1,5 postotnih bodova i Cipar s 1,1 postotnim bodom porasta. Značajnije povećanje izdvajanja za tradicionalne programe socijalnih investicija bilježe još Danska, Belgija, Velika Britanija, Finska i Španjolska te baltičke zemlje Estonija i Litva.

<sup>10</sup> Osim u slučaju Rumunjske, Mađarske, Latvije i Poljske koje bilježe blaži pad ulaganja.

Slika 1.

Trendovi u izdvajanjima za obrazovanje, aktivne politike zapošljavanja i obitelji u EU zemljama (mjereno % udjelom u BDP-u)

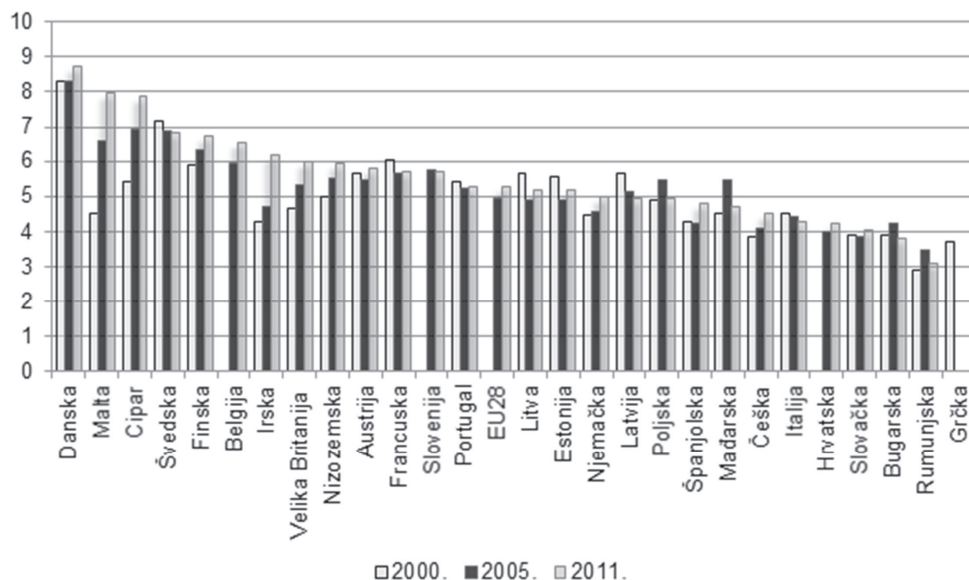


Izvor: Eurostat baza podataka i autorovi izračuni.

Iz podataka prikazanih na slici 1. razvidno je također da je skupina skandinavskih zemalja na čelu s Danskom predvodnica prema ulaganjima u programe socijalnih investicija, što je u skladu s prethodnim nalazima u literaturi (Hudson i Kühner, 2009.; Morel i sur., 2012.). Naime, ovdje prikazane sve tri skandinavske zemlje prelaze razinu ulaganja od 10% BDP-a u navedene programe i 2005. godine i 2011. godine. Po visini ulaganja koja prelazi 10% BDP-a skandinavskim zemljama u 2011. godini priključile su se još Irska i Cipar, a vrlo blizu granice od 10% BDP-a su još Belgija i Malta. Zatim, slijedi skupina zemalja koje

na navedene programe socijalnih investicija odvajaju između 8 i 9% BDP-a, u kojoj su: Austrija, Francuska, Njemačka, Slovenija, Velika Britanija, Mađarska i Nizozemska. Na kraju je ostala veća skupina zemalja koju čine istočno-europske i južnoeuropske zemlje, među kojima je i Hrvatska, a koje izdvajaju bitno manje za navedene programe socijalnih investicija - između 6 i 7,3% BDP-a, a na samom začelju je Rumunjska koja je smanjila svoja izdvajanja s 5,4% na 4,6% BDP-a. Podaci prikazani na sljedećoj slici 2. te u tablicama 1. i 2. daju nam uvid u trendove pojedinih komponenti programa socijalnih ulaganja.

Slika 2.  
Trendovi javnih izdvajanja za obrazovanje (mjereni % udjelom u BDP-u u EU zemljama)



Izvor: Eurostat baza podataka (Education and training modul).

Podaci prikazani na slici 2. prikazuju trendove javnih izdvajanja za obrazovanje koji su ključna komponenta modela socijalnih investicija. Iz prikazanih podataka uočava se da kod većine zemalja u promatranom razdoblju od 2000. do 2011. godine dolazi do povećanja javnih ulaganja u obrazovanje mjereno % BDP-a 2011. u odnosu na 2000. godinu. Do izvjesnog smanjenja ulaganja 2011. godine u obrazovanje u odnosu na 2000. godinu dolazi u baltičkim zemljama, Francuskoj, Portugalu, Italiji, Sloveniji i Bugarskoj. Međutim, iz slike je razvidno da se značajnije promjene događaju u zemljama koje bilježe porast izdvajanja za obrazovanje, pa se na razini EU28 bilježi porast ulaganja 2011. godine u usporedbi s 2005. godinom<sup>11</sup>. Najveće povećanje

javnih ulaganja u obrazovanje za razdoblje 2000.-2011. bilježe Malta koja je podigla svoja ulaganja sa 4,5% BDP-a 2005. godine na skoro 8% BDP-a 2011. godine, Cipar s 5,4% na 7,9%, Irska sa 4,3% na 6,2% te Velika Britanija sa 4,6% na 6%. Kada se pogleda ukupna razina javnih izdvajanja za obrazovanje 2011. godine, predvodnica je ponovno Danska sa gotovo 9% BDP-a, zanimljivo da iza nje slijede Cipar i Malta s oko 8% izdvajanja, a iza njih su Finska i Švedska sa 6,8%. S druge strane, najnižu razinu od oko 3% javnih ulaganja u obrazovanje ima Rumunjska, dok začelje držve zemlje koje imaju nižu razinu izdvajanja od 4,5% BDP-a u 2011. godini, među kojima su Italija, Hrvatska, Slovačka i Bugarska.

<sup>11</sup> Zadnji raspoloživi podatak o prosjeku EU28 u bazi Eurostata

Tablica 1.

*Trendovi ulaganja u funkciju djeca/obitelj u EU zemljama (% BDP-a)*

	2002.	2005.	2011.	Razlika 2011.-2002.
Danska	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	0,2
Luksemburg	3,5	3,6	3,6	0,1
Njemačka	3,3	3,1	3,1	-0,2
Austrija	3,0	3,0	2,8	-0,2
Finska	2,9	3,0	3,3	0,4
Švedska	2,8	2,9	3,1	0,3
Irska	2,4	2,5	3,4	1,0
Francuska	2,5	2,5	2,5	0,0
Mađarska	2,5	2,5	2,8	0,3
Cipar	1,3	2,1	2,0	0,7
Belgija	2,1	2,0	2,2	0,1
Slovenija	2,0	1,9	2,2	0,2
Rumunjska	1,7	1,8	1,5	-0,2
Slovačka	1,5	1,7	1,8	0,3
Grčka	1,6	1,6	1,8	0,2
Velika Britanija	1,7	1,6	1,9	0,2
Estonija	1,4	1,5	2,0	0,6
Češka	1,5	1,3	1,2	-0,3
Latvija	1,4	1,3	1,1	-0,3
Nizozemska	1,2	1,3	1,2	0,0
Španjolska	0,9	1,2	1,4	0,5
Litva	1,1	1,2	1,7	0,6
Portugal	1,4	1,2	1,2	-0,2
Italija	1,1	1,1	1,4	0,3
Malta	1,3	1,1	1,2	-0,1
Bugarska	:	1,0	1,9	0,9
Poljska	1,0	0,9	1,3	0,3
EU28	:	:	2,2	
Hrvatska	:	:	1,6	

Izvor: Eurostat baza podataka (Social protection modul).

Podaci prikazani u tablici 1. koji donose prikaz trendova ulaganja za različite programe obiteljske politike pokazuju da je u većini europskih zemalja zabilježeno povećanje ulaganja u programe obiteljske politike. Preciznije, povećanje ulaganja bilježi 18 zemalja, 2 zemlje bilježe stagnaciju, dok 7 zemalja bilježi tek neznatni pad od 0,2 do

0,3 postotna boda udjela u BDP ulaganja u funkciju obitelj/djeca u promatranom razdoblju. Ulaganja u djecu i obitelj vjerojatno će i u budućnosti bilježiti trend rasta, zbog razloga detaljnije opisanih u prethodnom poglavlju kao što je potreba adekvatnijih odgovora na izazove boljeg usklađivanja radnih i obiteljskih obveza, kvalitetnijih

odgovora na nove socijalne rizike, ujednačavanje životnih šansi djece putem osiguranja veće dostupnosti kvalitetnog sustava usluga i skrbi predškolske djece i dr. Podaci u tablici 1., kao i oni na slici 1. i 2., pokazuju da su i ovdje po razini ulaganja predvodnice skandinavske zemlje s ulaganjima između 3 i 4% BDP-a (Danska), te Austrija

i Njemačka koje ih prate, a najveći porast ulaganja i kod ove komponente socijalnih investicija bilježe Irska (za čak 1 postotni bod udjela u BDP-u u promatranom razdoblju) i Cipar (porast od 0,7 postotnih bodova), no ovdje po porastu ulaganja slijede baltičke zemlje Estonija i Litva.

Tablica 2.

Trendovi izdataka za programe APZ-a u EU zemljama (% BDP-a)

	2002.	2005.	2011.	Razlika 2011.-2002.	Razlika 2011.-2005.
Belgija		0,483	0,647		0,164
Bugarska		0,406	0,131		-0,275
Češka	0,112	0,117	0,178	0,066	0,061
Danska	1,714	1,251	1,538	-0,176	0,287
Njemačka	1,039	0,673	0,446	-0,593	-0,227
Estonija	:	0,047	0,146		0,099
Irska	0,641	0,487	0,714	0,073	0,227
Grčka	0,17	0,057			
Španjolska	0,564	0,582	0,708	0,144	0,126
Francuska	0,899	0,665	0,673	-0,226	0,008
Hrvatska			0,156*		
Italija	0,702	0,475	0,312	-0,39	-0,163
Cipar			0,311		
Latvija		0,163	0,332		0,169
Litva		0,145	0,182		0,037
Luxembourg	0,2	0,4	0,459	0,259	0,059
Mađarska		0,235	0,35		0,115
Malta			0,05		
Nizozemska	1,054	0,858	0,725	-0,329	-0,133
Austrija	0,402	0,457	0,571	0,169	0,114
Poljska		0,356	0,333		-0,023
Portugal	0,47	0,499	0,458	-0,012	-0,041
Rumunjska		0,108	0,029		-0,079
Slovenija		0,195	0,252		0,057
Slovačka		0,168	0,223		0,055
Finska	0,674	0,731	0,857	0,183	0,126
Švedska	1,213	0,938	0,934	-0,279	-0,004
Velika Britanija		0,049			

\* Podatak se odnosi na 2012.

Izvor: Eurostat baza podataka (Labour market policy modul).

Treća komponenta programa koja se tradicionalno smatra socijalnim ulaganjem su ulaganja u programa aktivne politike zapošljavanja. Razina i trend ulaganja u programe APZ-a u europskim zemljama u 2002., 2005. i 2011. godini prikazani su u tablici 2. U pogledu ulaganja u programe APZ-a, nije moguće utvrditi jednoznačan trend kada usporedimo ulaganja iz 2011. godine s istima u 2002. ili 2005. godini. Podjednak broj zemalja (6 prema 7) za koje postoje dostupni podaci u Eurostatovoj bazi su 2011. godine u usporedbi sa 2002. godinom povećale (6 zemalja) ili smanjile (7 zemalja) ulaganja u programe aktivne politike zapošljavanja. Međutim, kada se usporede ulaganja u APZ u 2011. godini s razinom ulaganja u 2005. godini, onda pozitivan trend bilježi nešto veći broj zemalja (15 zemalja) koje su povećale izdvajanja za programe APZ-a, dok je istovremeno 7 zemalja smanjilo navedena ulaganja. Ipak, usporedba podataka o prosječnoj razini izdvajanja za programe APZ-a u EU28 zemalja u Eurostatovoj bazi za 2005. godinu (0,506% BDP-a) i 2011. godinu (0,471% BDP-a) govori o skoro stagnantnom trendu ove komponente socijalnih investicija u europskim zemljama posljednjih godina.

Kada promotrimo poziciju Hrvatske prema razini izdvajanja za tri komponente socijalnih programa koji se tradicionalno smatraju socijalnim investicijama, stječe se uvid da Hrvatska, po razini izdvajanja 2011. godine od 5,96%, **bitno zaostaje za europskim prosjekom koji je 2011. godine iznosio 8,04% BDP-a** javnih ulaganja u programe obrazovanja, obiteljske politike i programe aktivne politike zapošljavanja (slika 1.). Hrvatska zaostaje po izdvajanjima u sve tri komponente programa socijalnih investicija. Međutim, ono što posebice zabrinjava je činjenica da Hrvatska čitavo

jedno desetljeće izdvaja čak dvostruko manje javnih sredstava za obrazovanje mjerno relativnim udjelom u BDP-u u usporedbi s Danskom. Sasvim je jasno iz navedenog podatka o dugoročnom trendu bitnog zaostajanja javnih ulaganja u obrazovanje u Hrvatskoj u odnosu na europski kontekst da je teško očekivati da hrvatski ljudski kapital ili radna snaga može konkurirati razini ljudskog kapitala Danske ili Švedske, primjerice. Upravo je ljudski kapital, kako je prethodno navedeno, temelj tehnološkog razvoja i inovacija bez kojih nije moguće ostvariti značajnije stope gospodarskog rasta. Prema ulaganjima u programe za djecu i obitelj, Hrvatska s 1,6% BDP-a također zaostaje bitno za europskim prosjekom od 2,2% te se nalazi u donjoj grupi postsocijalističkih i mediteranskih zemalja koje karakteriziraju niže razine izdvajanja za financiranje programa za djecu i obitelj. Osim navedenih ulaganja, Hrvatska je cijelo proteklo desetljeće (2000.-2010.) s prosječnom razinom izdvajanja ne većom od 0,1% BDP-a bila na »repu« zemalja EU-a po izdvajanjima za mjere APZ-a, dok su se ova ulaganja počela povećavati posljednjih godina te su tako 2012. godine ulaganja za APZ u Hrvatskoj dosegla 0,156% BDP-a. Međutim, to i dalje Hrvatsku svrstava u donji dio distribucije EU zemalja uz bok Bugarskoj, Rumunjskoj i Malti te za ovu komponentu izdvajamo čak tri puta manje od prosjeka EU28. Dodatno navedenom, važno je istaknuti da su prethodni podaci upozoravajući samo iz rakursa kvantitativnog promatranja, tj. razlika u razini javnih ulaganja u obrazovanje bez da se detaljnije upuštamo u raspravu o ocjeni kvalitativne dimenzije, tj. kvalitete obrazovnog sustava koja je druga ključna komponenta razvoja ljudskog kapitala nacionalne ekonomije, a koja također prema svim relevantnim istra-

živanjima<sup>12</sup> u Hrvatskoj zaostaje za europskim prosjekom. Osim što prikazani podaci o ulaganjima u programe socijalnih investicija ne pokazuju trend značajnog zaokreta k implementaciji analiziranog koncepta u europskom prostoru, osim u tradicionalno socijalnim investicijama naklonjenim skandinavskim zemljama i Irskoj, sam koncept je podvrgnut određenim kritikama koje prikazujemo u nastavku.

### KRITIKE KONCEPTA SOCIJALNIH INVESTICIJA

Mnogi autori propituju glavne postulate pristupa socijalnih investicija i izražavaju skepsu prema njegovom funkcioniranju, posebice u situaciji u kojoj pristup tek treba empirijski potvrditi svoju primjerenost i uspješnost. Prije svega, bitno je napomenuti da postoji određena konceptualna nejasnoća oko samog pojma tako da se socijalno ulaganje dijelom označava kao kvazikoncept (Jenson, 2009.). Primjerice, prigovor pristupu je zanemarivanje pasivnih transfera. Međutim, i oni se više ili manje indirektno mogu gledati kao socijalno ulaganje. Dobar primjer kako klasični pasivni transferi, kao što su mirovine i naknada za nezaposlenost, nisu bez utjecaja na povećanje produktivnosti ako služe tome da se manje produktivna radna snaga zamijeni onom produktivnijom (Nolan, 2013.). Podjela naknada na kompenzacijske i preventivne također često nije jasna i određena. Socijalne naknade služe kako bi se korisnicima omogućilo raspolaganje dohotkom koji bi mogli ulagati u sebe i svoje obitelji. Cantillon (2011.) u svom radu upozorava na »paradoks države socijalnog ulaganja«.

Naime, prema spomenutom radu, posljednjih nekoliko desetljeća socijalno ulaganje postupno apsorbira rastući udio javne potrošnje, dijelom na štetu novčanih transfera usmjerenih socijalnoj zaštiti. Dok su socijalne naknade usmjerene na grupe s nižim dohotkom, socijalna ulaganja slabije ciljaju najsiromašnije, što može rezultirati rastom socijalnih nejednakosti.

Što se tiče rezultata pristupa, upitno je koliko socijalno ulaganje doprinosi smanjenju siromaštva. Cantillon (2011.) analizirajući rezultate Lisabonske strategije pokazuje da je pomak »socijalnog modela« od redistributivne socijalne države k »modelu socijalnih investicija« u europskim zemljama dijelom odgovoran za »slabe« rezultate u pogledu smanjivanja siromaštva. S druge strane, kada govorimo o tržištu rada, fokus na aktivaciju ne uzima u obzir pitanje kvalitete dostupnih radnih mjesta. Iako postoje određeni dokazi da socijalno ulaganje »proizvodi« bolja radna mjesta (Nelson Stephens, 2012.), malo toga je usmjereno na poslodavce i kvalitetu radnih mjesta koje oni pružaju.<sup>13</sup>

Sagledavajući temporalnu dimenziju, politika socijalnog ulaganja je više okrenuta budućnosti od dosadašnjeg načina djelovanja politike. To može imati negativne posljedice za one koji su trenutno u nepovoljnom položaju. Kritika je da fokus na budućnosti znači da se sadašnji siromašni ostavljaju po strani. Rezultati socijalnih investicija nalaze se u budućnosti, dok je potrošnja nešto što se događa u sadašnjosti. U toj situaciji jedino je prihvatljivo, prema pogledu te kritike, za državu da izdašno troši samo u slučaju kada bi se ponašala kao profitna tvrtka, tražeći povećanje budućih

<sup>12</sup> Primjerice, zadnji dostupni rezultati PISA istraživanja učeničkih kompetencija, relevantne liste najboljih svjetskih sveučilišta i slični indikatori.

<sup>13</sup> Neke od kritika su da se u pristupu današnji siromašni ostavljaju po strani, ali i da pristup služi kao opravdanje za rezanje beneficija koje su prije dozvoljavale određenim skupinama da ostanu izvan tržišta, kao i manjak brige za kvalitetu radnih mjesta u zagovaranju stvaranja bilo kakvih radnih mjesta (Morel, Palier i Palme, 2012.:15).



profita (Jenson i Saint-Martin, 2003.: 83). Opasnost socijalnog ulaganja je upravo to usmjeravanje ulaganja prema onim programima koji bi trebali generirati više dobiti nego drugi. Pri tome je jasno da su ulaganja u neke skupine identificirana kao isplativija od ulaganja u druge skupine. To će moguće rezultirati entuzijazmom za ulaganjima u djecu, posebice djecu najmlađe dobi. Takva ulaganja su najviše isplativa. Socijalno ulaganje iz te perspektive pridonosi daljnjoj ekonomizaciji argumenta.<sup>14</sup> Socijalna politika bi stoga mogla biti percipirana samo iz pozicije ekonomskog doprinosa. Socijalna dimenzija/socijalno građanstvo bi na neki način bili stavljeni u »drugi plan«. Također, imajući u vidu kriterij isplativosti ulaganja, postoji zabrinutost da bi pristup socijalnog ulaganja imao pristranost prema smanjenju ulaganja u starije skupine građana. Očekivanje profitabilnosti socijalnog ulaganja je stoga jasno povezano s dobi (Jenson i Saint-Martin, 2003.: 92). Bez obzira na probleme i potrebe starijeg kontingenta građana, od njih se ne bi mogao očekivati velik povrat ulaganja, pa bi prema njima bilo manje usmjerenih programa. Očita dobna pristranost ulaganja potencijalno bi proizvodila određenu vrstu diskriminacije prema dobi u socijalnoj državi koja bi trebala jednako brinuti za sve svoje građane.

Jedno od najotvorenijih pitanja je pitanje financiranja pristupa socijalnog ulaganja. Možda se najveći nedostatak Paketa socijalnog ulaganja odnosi na činjenicu da Europska komisija ne zauzima eksplicitan položaj u odnosu na potencijalne proračunske implikacije socijalnog ulaganja (Nicaise i Schepers, 2013.: 29). Ovo se drži jednim od ključnih nedostataka. Socijalno ulaganje zahtijeva dodatne proračunske izdatke i otvara se pitanje kako konstruirati financijski okvir za njegovu primjenu, po-

sebice kako ga aktivno promicati u vrijeme krize. Pristup socijalnog ulaganja trebao bi stvoriti socijalnu državu ulaganja koja bi promijenila odnos između rizika i sigurnosti stvarajući socijalnu državu odgovornih preuzimatelja rizika u kojoj je ustanovljeno partnerstvo obitelji, tržišta i države, potaknut razvoj poduzetničke kulture nudeći zaštitu na način koji će otvarati mogućnosti (Giddens, 1998.). Socijalno ulaganje odnosi se na načine kako će ekonomija i društvo biti re-organizirani i kako će se unutar kreiranja politika, ekonomskog i socijalnog razvoja pronaći novi načini razvijanja suradničkih politika (Anheier i Archambault, 2014.). No, kao što kraći pregled kritika ukazuje, još nije izvjesno kako socijalno ulaganje učinkovito organizirati kao novi smjer socijalne politike u budućnosti.

## ZAKLJUČAK

Modernizacija socijalnih politika zahtijeva sustavnu orijentaciju na budućnost i unaprijed planirane rezultate. Suočene s dugoročnim strukturnim izazovima, socijalne države moraju se prilagoditi da bi osigurale odgovarajuće i održive socijalne sustave i njihov doprinos stabilizaciji gospodarstva. Potrebno je povećati adekvatnost socijalnih sustava pojednostavljenjem i boljom ciljanosti, ustrajati u javnim politikama koje olakšavaju pristup radu, pomoću ciljane uvjetovane i djelotvorne potpore te pospješiti socijalno ulaganje tijekom cijelog života (European Commission, 2013.a). Pristup socijalnog ulaganja zagovara se kao nov pokušaj postizanja ciljeva kvalitetnijeg života građana i društava u novoj ekonomiji znanja i promijenjenim tržišnim, demografskim i obiteljskim uvjetima. U njemu svoju ulogu imaju svi dionici socijalne politike, tržište, obitelj, država i zajednica.

<sup>14</sup> *EU Recommendation on child poverty* kao dio *Social Investment Package* eksplicitno se pozivaju na *cost-benefit* argumente (Nicaise i Schepers, 2013.: 19).

U djelovanju prema novim socijalnim rizicima više je u fokusu prevencija socijalne isključenosti te pri tome jednakost životnih šansi pojedinca postaje značajniji cilj socijalne politike nego jednakost ishoda (Jenson i Saint-Martin, 2003.).

Socijalno ulaganje gleda se kao pristup koji bi trebao usmjeriti razvoj novih politika u novim okolnostima te ih zatim operacionalizirati konkretnim socijalnim programima. Kao relativno nov koncept, koji je proklamiran u brojnim strateškim dokumentima EU-a, ovaj rad želio je provjeriti njegovu ukorijenjenost u europskom prostoru. Analiza podataka koja prikazuje dugoročne promjene u strukturi socijalnih ulaganja europskih zemalja u glavnim komponentama izdvajanja pokazuje da iako postoji blago povećanje ukupnih izdvajanja namijenjenih socijalnom ulaganju na EU razini, teško da se može govoriti o »snažnom« zaokretu europskih socijalnih država prema socijalnom ulaganju. Ono što podaci otkrivaju je da skandinavske zemlje imaju tradicionalnu visoku razinu izdvajanja za ove funkcije, dok se od ostalih zemalja ističu rijetki pozitivni primjeri značajnog rasta izdataka za navedene komponente ulaganja poput Irske, Malte i Cipra. Skupine istočnoeuropskih zemalja, Hrvatska i južnoeuropske zemlje izdvajaju bitno manje za navedene komponente socijalnog ulaganja. Iako zbog nedostatka podataka u bazi Eurostata nije moguće iznijeti dugoročno usporedbu trenda za Hrvatsku, osim u pogledu izdvajanja za obrazovanje, zabrinjavajuće je što se Hrvatska nalazi na »repu« EU zemalja po razini izdvajanja za sve navedene funkcije 2011. godine.

Može se iznijeti ocjena da je hrvatski model socijalne države prilično nepripremljen za suočavanje s novim socijalnim

rizicima s jedne strane te je razvojna uloga socijalne države u Hrvatskoj minimizirana s takvom strukturom socijalnih programa s druge strane. Hrvatskim modelom socijalne države dominiraju zaštitni socijalni programi, što je pokazalo i komparativno istraživanje o razvojnoj i zaštitnoj dimenziji programa socijalne države koje su proveli Hudson i Kühner (Hudson i Kühner, 2011.) koji su Hrvatsku svrstali u model socijalne države u kojoj prevladavaju zaštitni programi zajedno s Austrijom i Belgijom. Dakle, nužnim se čini modernizirati socijalnu državu u Hrvatskoj u smislu određenog zaokreta prema programima socijalnih ulaganja te povećati izdvajanja za obrazovanje, djecu i obitelj te programe aktivne politike zapošljavanja, kako bi se potaknuli pozitivni razvojni učinci programa socijalne politike s jedne strane te preventivni učinci socijalnih programa u suočavanju s novim socijalnim rizicima s druge strane.

Ostaje na neki način neodgovoreno pitanje zašto ne dolazi do značajnijeg zaokreta prema socijalnom ulaganju u prostoru europskih zemalja koje bi bolje naslovilo nove socijalne rizike. Neki od mogućih odgovora su da otpornost uspostavljenih socijalnih programa rezultira time da će socijalne države vjerojatno biti sve više neprilagođene konturama društva koje se mijenja (Lynch, 2006., prema Pierson, 2011.). Trenutno se ne čini ni da bi birači u širem europskom prostoru snažnije podržali značajniju promjenu orijentacije socijalne države prema izdvajanjima za nove socijalne rizike na teret smanjivanja tradicionalnih programa (Diamond i Lodge, 2013.: 13). Orijehtacija prema socijalnom ulaganju može predstavljati strategije aktera<sup>15</sup> i organizacija u uvjetima neizvjesnosti, oblik prilagođavanja promjenama i rizicima koji

<sup>15</sup> Kao jednog od značajnih aktera pri tome vidimo EU koji u svojim strateškim dokumentima i financijskim instrumentima snažno zagovaraju djelovanje na postulatima pristupa kako socijalnog ulaganja tako i socijalnih inovacija.

utječu na socijalnu državu u zadnjim desetljećima. No, za sada se može zaključiti da koncept socijalnog ulaganja osim unutar skandinavskih zemalja i Irske ostaje više na razni normativne platforme nego čvrsto ukorijenjenih politika u pokušaju podmirivanja ekonomske i socijalne logike socijalne države. Međutim, iz svega navedenoga očigledno je da koncept socijalnog ulaganja postaje dijelom socijalnih politika. Ostaje za vidjeti kako će se sam koncept i njegova implementacija dalje razvijati kao potencijalni novi odgovor za suočavanje s novim socijalnim izazovima i rizicima u europskim zemljama.

## LITERATURA

- Ajduković, M. (2008). Socijalni problemi, socijalni rizici i suvremeni socijalni rad. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3), 395-414. doi: 10.3935/rsp.v15i3.791
- Anheier, H. K., & Archambault, E. (2014). Social investment: Franco-German experiences. In M. Freise & T. Hallmann (Eds.), *Modernizing Democracy? Associations and Associating in the Twenty-First Century* (pp. 291-301). New York: Springer.
- Babić, Z. (2013). Ekonomski aspekti ulaganja u rani razvoj djece: komparativni prikaz. U N. Pećnik, (ur.), *Kako roditelji i zajednice brinu o djeci najmlađe dobi u Hrvatskoj* (str. 250-260). Zagreb: UNICEF.
- Becker, G. (1964). *Human capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 33(3), 431-449. doi: 10.1332/0305573054325765
- Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies. In K. Armigeon & G. Bonoli (Eds.), *The politics of post industrial welfare state. Adapting post war social politics to new social risks* (pp. 3-26). Oxford: Routledge.
- Bonoli, G. (2007). Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520. doi: 10.1177/0010414005285755
- Cantillon, B. (2011) The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449. doi: 10.1177/0958928711418856
- European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP). (2010). *The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*. Luxembourg: Publications office of the European Union. Available at [www.cedefop.europa.eu/files/3056\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/files/3056_en.pdf)
- Cousins, M. (2005). *European welfare states*. London: Sage Publications.
- Diamond, P., & Lodge, G. (2013). *European welfare states after the crisis changing public attitudes*. Policy network paper. Available at [http://www.policy-network.net/publications\\_download.aspx?ID=8230](http://www.policy-network.net/publications_download.aspx?ID=8230)
- Esping-Andersen, G. (2001). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford university press.
- Esping-Andersen, G. (2006). Socijalna država za XXI. stoljeće?. U S. Zrinščak (ur.), *Socijalna država u 21. stoljeću: privid ili stvarnost?* (str. 29-60). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. (2010). *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Available at <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission. (2012a). *A stronger European Industry for growth and economic recovery*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2012) 582.

- European Commission. (2012b). *Moving youth into employment*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2012) 727.
- European Commission. (2012c). *Towards a job-rich recovery*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2012) 173.
- European Commission. (2012d). *White Paper: An agenda for adequate, safe and sustainable pensions*. COM (2012) 55. Available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>
- European Commission. (2013a). *Prema socijalnom ulaganju za rast i koheziju-uključujući i provedbu Europskog socijalnog fonda za razdoblje 2014.-2020*. Priopćenje komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija. (Prijevod). Zagreb: CERANEO.
- European Commission. (2013b). *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage*. Commission Recommendation of 20 February 2013.
- European Commission (2013c). *Investing in social Europe*. Available at <http://campus2.eipa.eu/courses/SOCINCL1428500/document/madrid/InvestinginSocialEuropeEN.pdf>
- European Commission. (2013d). *Social Agenda 33 - Social investment*. Available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=737&langId=en&pubId=7511&type=1&furtherPubs=yes>
- European Commission. (2014). *Policy Roadmap for the 2014 Implementation of the social investment package*. Available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news>
- European Council. (2000). *Presidency conclusions*. Lisbon: European Council.
- Eurostat. (2014). *Education and training module*. Posjećeno 22. 11. 2014 na mrežnim stranicama <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat. (2014). *Social protection modul*. Posjećeno 15. 11. 2014 na mrežnim stranicama <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat. (2014). *Labour market policy modul*. Posjećeno 13. 11. 2014 na mrežnim stranicama <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Grunewald R., & Rolnick, A. (2003). Early childhood development: Economic development with a high public return. *Fedgazette*. Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis. Available at [http://www.minneapolisfed.org/publications\\_papers/pub\\_display.cfm?id=3832](http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=3832)
- Heckman, J. J. (1999). Policies to foster human capital. *NBER Working Paper*, No. 7288. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Available at <http://www.nber.org/papers/w7288>
- Hemerijck, A. (2012). Two or three ways of welfare state transformation. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 1-32). Bristol: The Policy Press.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, J., & Kühner, S. (2009). Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 countries. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 34-46. doi: 10.1177/0958928708098522
- Hudson, J., & Kühner, S. (2011). Analysing the productive and protective dimensions of welfare: Looking behind the OECD. *Social Policy & Administration*, 46(1), 35-60. doi: 10.1111/j.1467-9515.2011.00813.x
- Jenson, J. (2009). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: Moving towards social investment. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *What Future for Social Investment?* (pp. 27-44). Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment. *The Canadian Journal of Sociology*, 28(1), 77-99. doi: 10.2307/3341876
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and the personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302. doi: 10.1086/258055

- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012a). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012b). Beyond the welfare as we knew it. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 1-32). Bristol: The Policy Press.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012c). Social investment: A paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 353-377). Bristol: The Policy Press.
- Nelson, M., & Stephens, J. D. (2012). Do social investment policies produce more and better jobs?. In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 205-234). Bristol: The Policy Press.
- Nicaise, I., & Schepers, W. (2013). Social investment: The new paradigm of EU social policy?. *Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid*, 3e Trimester. Available at [https://5003.fedimbo.belgium.be/sites/5003.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Middagen\\_DO/Article\\_Nicaise\\_Schepers\\_Social\\_investment.pdf](https://5003.fedimbo.belgium.be/sites/5003.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Middagen_DO/Article_Nicaise_Schepers_Social_investment.pdf)
- Nolan, B. (2013). What use is 'social investment'?. *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459-468. doi: 10.1177/0958928713499177
- Pierson, P. (2011). The welfare state over the very long run. *ZeS-Arbeitspapier*, No. 02/2011.
- Puljiz, V. (2011) Kriza, reforme i perspektive mirovinskih sustava u europskim zemljama i u Hrvatskoj. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 21(129), 27-63. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/115357>
- Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., & Zrinščak, S. (2005). *Socijalna politika. Povijest. Sustavi. Pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Ranci, C., Brandse, T., & Sabatinelli, S. (2014). New social risks and the role of local welfare: An introduction. In C. Ranci, T. Brandsen & S. Sabatinelli (Eds.), *Social vulnerability in European cities: The role of local welfare in times of crisis* (pp. 3-31). Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Ranci C., & Sabatinelli, S. (2014). *Social vulnerability in european cities in times of crisis and the role of local welfare. Towards inclusive employment and welfare systems: Challenges for a social Europe*. Berlin: University of Oldenburg. 9-10 October 2014. Conference paper.
- Schwander, H., & Häusermann, S. (2013). Who is in and who is out? A risk-based conceptualization of insiders and outsiders. *Journal of European Social Policy*, 23(3), 248-269. doi: 10.1177/0958928713480064
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Vandenbroucke, F., & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: Is the social investment state to blame?. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450-471. doi: 10.1177/0958928711418857

### Summary

#### **THE CONCEPT OF SOCIAL INVESTMENT IN RESPONSE TO THE CRISIS AND THE NEW CHALLENGES OF THE WELFARE STATE: TRENDS AND PERSPECTIVES**

**Zdenko Babić, Danijel Baturina**

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

*The context of today's debates about social policies is marked by the negative effects of the economic crisis and new social risks. There is a need for re-designing of the welfare state, which should take into account the new changes and trends, including demographic changes, changes in the labour market and family structure. As a possible answer to the aforementioned social changes and new social risks, especially in the EU countries, a concept of social investment is developing. The paper presents the characteristics of social investment, the way in which it appears in European strategic documents and refers to the criticism of the concept. Social investment is a new concept which in its essence implies a double return on investment: financial return on invested capital on the one hand and the achievement of positive social returns on the other. It is focused on the future; on support of the children and families, work activation and coping with new social risks throughout the life cycle. The authors have analyzed, using the data that show the long-term changes in the structure of social costs in European countries, to what extent has the concept 'come to life' in the European area. The analysis shows that, for now, there is no significant shift in European welfare states towards social investment, with the exception of the Scandinavian countries, and therefore we cannot speak about its achievements and effectiveness. The concept of social investment for now remains a normative platform and an ambiguous policy attempt for reconciling economic and social logic of the welfare state in new conditions. Nevertheless, social investment is becoming a part of social policy and it remains to be seen how much will it be further encouraged as an attempt to respond to new social risks and a possible way of re-thinking the welfare state.*

**Key words:** social investment, new social risks, welfare state, social costs.