

doi: 10.3935/rsp.v23i1.1380

## **RIJEČ UREDNIKA – TEMATSKI BROJ O IZAZOVIMA SOCIJALNE DRŽAVE U GOSPODARSKOJ KRIZI**

Ovaj je broj časopisa tematski i posvećen ulozi socijalne države i socijalne politike u ekonomskoj krizi. Zapravo, radovi objavljeni u ovom broju nastali su kao rezultat konferencije »Krizi i izazovi socijalne države«, koja je održana 17. listopada 2014. u Zagrebu povodom 20. godišnjice izlazenja časopisa *Revija za socijalnu politiku* (1994.–2014.). Cilj je konferencije bio da se kroz izlaganja i rasprave rasvijetle utjecaji krize na pojedine sustave socijalne politike i na socijalnu državu u cjelini u zemljama jugoistočne Europe (bivše Jugoslavije), koje su imale zajedničko nasljeđe i nalaze se pred sličnim izazovima. U ovom je broju objavljeno 7 od 10 priloga koji su prezentirani na konferenciji.

Problematika krize (recesije, reformi...) bila je nerijetko tema u radovima koje je ovaj časopis objavljivao. Kriza je veliki izazov za nacionalne politike i socijalne države, ali i prigoda za reforme ili inovacije. Ekonomska kriza ne pogađa samo dohodak građana, ona mijenja njihove poglede na svijet, stavove i odnose s drugim ljudima te utječe na njihove identitete. Želja je bila da se kroz prikaze rezultata istraživanja pojedinih sustava ili razvoja socijalne države ponude odgovori na neka od sljedećih pitanja: Zašto se u nepovoljnim ekonomskim razdobljima na socijalnu državu gleda kao na prepreku ekonomskom rastu ili kao na teret koji otežava ekonomski oporavak? Kakvu socijalnu državu trebamo u vremenima gospodarske i socijalne krize? Koji se novi socijalni rizici javljaju i koje skupine

doi: 10.3935/rsp.v23i1.1380

## **A NOTE FROM THE EDITOR - A THEMATIC ISSUE ABOUT THE CHALLENGES OF THE WELFARE STATE IN ECONOMIC CRISIS**

This issue of the journal is a topical one and it is dedicated to the role of the welfare state and social policy in economic crisis. Actually, the papers published in this issue resulted from the conference "The crisis and challenges of the welfare state" which was held on October 17, 2014 in Zagreb on the occasion of the 20th anniversary of the publication of the *Journal of Social Policy* (1994-2014). The aim of the conference was to shed some light on the influences of the crisis on individual social policy systems and on the welfare state overall in the countries of South East European countries (former Yugoslavia) that had shared a common heritage and that are faced with similar challenges through presentations and discussions. 7 out of 10 papers that have been presented at the conference are published in this issue.

Problems related to the crisis (recession, reforms...) were frequently addressed in the papers that had been published in this journal. The crisis is a great challenge for national policies and welfare states, but also an opportunity for reforms or innovations. The economic crisis affects not only the income of citizens, but it also changes their views of the world, attitudes and relations with other people, and influences their identities. The desire was to answer some of the following questions through the presentations of the results of research studies of individual systems or developments of the welfare state: Why is the welfare state regarded as an obstacle to the economic growth or as a burden that aggravates economic recovery in unfavourable economic periods? What kind

pogađaju te tko dominantno određuje prioritete i pravce razvoja socijalnih politika? Koliko su socijalne institucije učinkovite i djelotvorne u provedbi socijalnih programa? U kojoj se mjeri civilno društvo javlja kao čimbenik promjena? Je li danas moguć konsenzus o socijalnoj politici i o kojim pitanjima? Razmjena iskustava i mišljenja o spomenutim i drugim temama socijalne politike može doprinijeti razumijevanju stanja i trendova socijalnih politika u pojedinim zemljama te spoznaji o prikladnosti pojedinih rješenja.

U javnosti se mogu često čuti oprečna mišljenja o stanju socijalne države u Hrvatskoj i drugim zemljama u sadašnjem trenutku. S jedne strane, govori se o »kraju« ili »demontaži« socijalne države, a s druge strane, sve su češći zahtjevi za rezanjem prevelikih socijalnih izdataka u skladu s politikom štednje. Stoga se i socijalne države u krizi često nalaze pred suprotstavljenim zahtjevima: istovremeno moraju rezati izdatke i zadovoljavati povećane potrebe za socijalnim naknadama i potporama. U takvim okolnostima vlade i vlasti više se fokusiraju na ekonomska pitanja i tržište rada, tako da pitanje socijalne kohezije i dobrobiti ostaje u drugom planu.

Upravo polazeći od prije spomenutog zahtjeva, Zoran Šućur u prvom prilogu istražuje trendove vezane za izdatke socijalne zaštite od početka posljednje ekonomske krize u zemljama EU-a te analizira učinkovitost programa socijalne zaštite u kriznom i postkriznom razdoblju s aspekta zaštite od siromaštva. Istraživanje je potvrdilo da su gotovo sve zemlje EU-a povećale troškove socijalne zaštite od početka krize te da se većina zemalja u krizi oslanja na redistributivne učinke tzv. automatskih stabilizatora. Osim toga, obrasci kretanja izdataka socijalne zaštite u krizi i postkri-

of a welfare state is needed in times of economic and social crisis? Which new social risks emerge and which groups are affected by them and who dominantly determines the priorities and trends of development of social policies? How efficient and effective are social institutions in the implementation of social programs? To what extent does civil society appear as a change factor? Is a consensus on social policy possible today and on which issues? The exchange of experiences and opinions about the aforementioned and other social policy topics can contribute to the understanding of the situation and trends of social policy in individual countries and to the understanding of the appropriateness of individual solutions.

Conflicting opinions about the situation of the welfare state in Croatia and other countries today can be frequently heard in public. On one hand, there is "the end" or "breakup" of the welfare state, and on the other there are increasing demands for cutting of excessive social expenditure in accordance with the austerity policy. Therefore welfare states in crisis are frequently faced with conflicting demands: at the same time they have to cut expenditure and satisfy increased needs for social benefits and supports. In such circumstances the governments are increasingly focusing on economic issues and the labour market, so that the issue of social cohesion and welfare remains in the background.

Starting from the demand already mentioned, in the first contribution Zoran Šućur explores the trends in social protection expenditure since the beginning of the last economic crisis in the EU countries, and analyses the efficiency of the social security schemes during and following the period of crisis from the aspect of protection against poverty. The research has confirmed that almost all EU countries have increased social protection expenditure since the beginning

znom razdoblju, kao i učinkovitost socijalne zaštite u ublažavanju negativnih učinaka krize, povezani su s obilježjima pojedinih režima socijalne države. Zaključak je rada da je upravljanje krizama postalo ključno pitanje jer loše upravljanje povećava siromaštvo, nezaposlenost i smanjuje ekonomski rast te je važno definirati ulogu socijalne države u okviru strategija upravljanja krizom.

U drugom prilogu Zdenko Babić i Danijel Baturina raspravljaju o konceptu socijalnih investicija kao jednom od odgovora na krizu i nove socijalne rizike. Autori kritički prate razvoj koncepta socijalnih investicija u europskim strateškim dokumentima i ukazuju na njegovu usmjerenost prema budućnosti. On je povezan, prije svega, s podrškom djeci i obitelji, radnom aktivacijom i borbom s novim socijalnim rizicima. Međutim, autori zaključuju da još uvijek nema zaokreta europskih socijalnih država prema socijalnom ulaganju, uz iznimku skandinavskih zemalja u kojima je ovaj koncept duboko ukorijenjen. No, niz je indicija koje ukazuju na to da bi ovaj koncept mogao postati važan dio socijalne politike.

Na koncept socijalnih investicija nadovezuje se koncept socijalnih inovacija kojim se bave Gojko Bežovan, Jelena Matančević i Danijel Baturina. Oni pokušavaju procijeniti potencijalni doprinos socijalnih inovacija jačanju socijalne kohezije i ublažavanju učinaka krize. Dok su u politikama i programima Europske unije socijalne inovacije prepoznate kao važan čimbenik jačanja socijalne kohezije, u hrvatskom kontekstu socijalne inovacije su i dalje slabo poznat koncept kako priređivačima politika tako i stručnjacima i široj javnosti. Polazeći od empirijske analize socijalnih inovacija u nekoliko odabranih hrvatskih gradova, autori konstatiraju da većina socijalnih inova-

of the crisis, and that most countries in the crisis rely on redistributive effects of the so-called automatic stabilizers. Apart from that, social expenditure developments during and following the crisis, as well as the effectiveness of social protection in alleviating consequences of the negative effects of the crisis, are related to the features of individual welfare state regimes. The conclusion of the paper is that the crisis management became a crucial issue because inappropriate crisis management fuels poverty and unemployment, and decreases economic growth. Therefore it is important to define the role of the welfare state within crisis management strategies.

In the second contribution Zdenko Babić and Danijel Baturina discuss the concept of social investment as a possible answer to the crisis and new social risks. The authors critically evaluate the development of the concept of social investment in European strategic documents and point out that it is focused on the future. The concept is primarily connected with the support of the children and families, work activation and coping with new social risks. However, the authors conclude that there is no significant shift towards social investment so far in European welfare states, with the exception of the Scandinavian countries in which this concept is deeply rooted. Nevertheless, there are indications that this concept could become an important part of social policy.

The concept of social investment is linked to the concept of social innovations which was analysed by Gojko Bežovan, Jelena Matančević and Danijel Baturina. They attempt to evaluate a potential contribution of social innovations to strengthening social cohesion and mitigating the effects of the crisis. While social innovations are recognised as an important factor for strengthening social cohesion in EU funding policies and programs, in the Croatian context social

cija u Hrvatskoj dolazi iz civilnog društva, pri čemu je razina kulturnog i socijalnog kapitala važan preduvjet razvoja i uspjeha inovacija, za razliku od zapadnoeuropskih gradova u kojima je javni sektor sa svojim profesionalnim kapacitetima iznimno važan proizvođač socijalnih inovacija.

Vlado Puljiz se u svom prilogu bavi starenjem stanovništva kao jednim od ključnih izazova suvremene socijalne politike. Autor se prvo osvrće na najznačajnije pokazatelje starenja stanovništva u Hrvatskoj i EU, a zatim obrazlaže dugoročne posljedice demografskih trendova. Posebna je pozornost posvećena javnim politikama usmjerenim na prevladavanje i ublažavanje posljedica starenja stanovništva. U tom pogledu, autor se bavi konceptom aktivnog starenja, reformama u mirovinskom i zdravstvenom sustavu te izazovima dugotrajne skrbi o starima. Na kraju, autor se osvrće na potrebu za novim međugeneracijskim sporazumom, koji će odražavati uravnoteženu međugeneracijsku raspodjelu nacionalnog dohotka.

U naredna dva priloga prezentirani su neki izazovi socijalne zaštite u susjednim zemljama, Srbiji te Bosni i Hercegovini. Prvo se Gordana Matković bavi analizom promjena u mirovinskom sustavu Srbije, a koje su posljedica ekonomske krize. Autorica nastoji pokazati da se iz provedenih mjera ne može jasno izlučiti model mirovinskog sustava kojem se teži. Umjesto toga, vidljivo je da se javni mirovinski sustav sve više pomjera u pravcu koji će omogućavati samo smanjenje apsolutnog siromaštva u starosti, ali ne i održanje standarda nakon umirovljenja. Ovakav trend na duži rok zahtijeva određeno redizajniranje postojećeg mirovinskog sustava. Na primjer, sve veće oslanjanje na budžetsko financiranje mirovina pokreće i pitanje

innovations are still a poorly recognised concept to policy makers, as well as the experts and the general public. Starting from an empirical research of social innovations in several selected Croatian towns, the authors conclude that most social innovations in Croatia come from civil society, where the level of cultural and social capital is an important prerequisite for the development and success of innovations, contrary to Western European towns where the public sector with its professional capacity is an exceptionally important producer of social innovations.

In his contribution Vlado Puljiz is concerned with ageing of the population as one of key challenges of modern social policy. The author first addresses the most important indicators of ageing of the population in Croatia and the EU, and then analyses long-term consequences of demographic trends. Special attention is given to public policies focused on overcoming and mitigating consequences of ageing of the population. In this aspect, the author deals with the concept of active ageing, reforms in the pension and health systems and challenges of long-term care for the elderly. Finally the author addresses the need for new intergenerational contract which would reflect a balanced intergenerational distribution of the national income.

The following two contributions present some challenges of social protection in neighbouring countries, Serbia and Bosnia and Herzegovina. Firstly Gordana Matković analyses changes in the pension system in Serbia, which are a consequence of the economic crisis. The author tries to show that a desired model of pension system cannot be clearly defined on the basis of the implemented measures. Instead, it is visible that public pension system is increasingly shifting towards mere reduction of absolute poverty in old age, but not towards the maintenance of standard of living after retirement.

opravdanosti osiguravanja mirovina samo za starije osobe koje su uplaćivale mirovinsko osiguranje.

Nikolina Obradović analizira promjene i reforme sustava socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini u razdoblju krize. Prvo, autorica ukazuje na posebnosti i specifičnosti promjena socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, koje su rezultat utjecaja međunarodnih institucija na socijalnu politiku u ovoj zemlji od početka ekonomske krize (o međunarodnim kreditnim aranžmanima često ovise reformski ciljevi i način provedbe reforme sustava socijalne zaštite). Analizirajući proklamirane ciljeve i njihovu provedbu, autorica ukazuje na nedosljednost socijalne politike kako međunarodnih institucija u Bosni i Hercegovini tako i vladinih aktera. Unatoč proklamiranim reformama, sustav socijalne zaštite temeljen na statusnim pravima ostao je uglavnom nepromijenjen.

Naposljetku, u završnom prilogu ovoga tematskog broja Predrag Bejaković obrazlaže kako osobna prezaduženost doprinosi socijalnoj isključenosti u zemljama EU-a, s tim da pod socijalnom isključenošću podrazumijeva nesudjelovanje i/ili ograničen pristup tržištu rada, obrazovanju, pogodnost siromaštvom i socijalnu izolaciju. Bez obzira na različite definicije prezaduženosti, gotovo je sigurno da se broj prezaduženih osoba povećao zbog gospodarske krize. U radu se iznose iskustva i ocjene pojedinih mjera vezanih uz ublažavanje prezaduženosti te autor zaključuje da učinkovit sustav sprječavanja i ublažavanja osobne prezaduženosti počiva na mjerama koje se mogu grupirati u četiri skupine: prevencija, rješavanje problema koji nastaju na tržištu, pomaganje, rješavanje i rehabilitacija te srodna pitanja.

Such a trend demands a certain redesigning of the existing pension system in the long run. For example, increasing reliance on budget financing of pensions implies the question of justifiability of ensuring pensions solely for elderly persons who have been paying pension contributions.

Nikolina Obradović analyses changes and reforms of the social protection system in Bosnia and Herzegovina during the crisis. The author firstly points to specific features of changes of social protection in Bosnia and Herzegovina which are a result of the influence of international institutions on social policy in this country from the beginning of the economic crisis (aims of reforms and the manner of the implementation of social protection reforms often depend on international credit agreements). Through the analysis of proclaimed objectives and their implementation, the author points to inconsistent social policy of both international institutions in Bosnia and Herzegovina and government actors. In spite of proclaimed reforms, the social protection system based on status rights has largely remained unchanged.

Finally, in the last contribution to this topical issue Predrag Bejaković explains how personal over-indebtedness contributes to social exclusion in EU countries, and social exclusion means non-participation and/or limited access to the labour market, education, vulnerability to poverty and social isolation. Regardless of different definitions of over-indebtedness, it is almost certain that the number of over-indebted persons has increased due to the economic crisis. The paper presents the experiences and evaluations of specific measures related to the mitigation of over-indebtedness, and the author concludes that an effective system of prevention and alleviation of personal over-indebtedness is based on a balanced set of measures that can be grouped in four categories: prevention, addressing market related

Ovaj tematski broj donosi više priloga u kojima se razmatraju izazovi socijalne politike ili pojedinih sustava socijalne zaštite u razdoblju posljednje ekonomske krize. Nadamo se da će kao takvi doprinijeti boljem razumijevanju odnosa između socijalne politike, odnosno socijalne države i gospodarske krize. Isto tako, nadamo se da će objavljeni prilozi biti poticaj daljnjem promišljanju uloge socijalne politike u kriznim vremenima i općenito u strategijama upravljanja krizom.

Zoran Šućur

problems, resolution and rehabilitation and cross-cutting measures.

This thematic issue brings forward several texts which consider the challenges of social policy or specific social protection systems during the last economic crisis. We hope that as such they will contribute to a better understanding of the relations between social policy, i.e. the welfare state and the economic crisis. Also, we hope that the published contributions will stimulate further evaluation of the role of social policy in times of crisis and generally in crisis management strategies.

Zoran Šućur