

Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj

Vlado Puljiz
Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad
UDK: 304:36(497.5)
Primljeno: svibanj 2001.

Autor raspravlja o gospodarskoj i socijalnoj situaciji u Hrvatskoj u proteklom desetljeću, o problemima vezanim uz socijalna prava i socijalnu sigurnost građana te, u najvećem dijelu članka, o reformama koje se poduzimaju ili će se u vremenu koje slijedi poduzeti u sustavima socijalne politike.

Autor polazi od teze da su rat i tranzicija presudno utjecali na gospodarske i socijalne procese i sadašnje stanje u Hrvatskoj. Posljedica toga je da su ključni sustavi socijalne sigurnosti kao što su mirovinski i zdravstveni, dospjeli u duboku financijsku, ali i konceptijsku krizu. Reforme i mjere koje su do sada poduzimane imale su za cilj racionalizirati i raspoloživim sredstvima prilagoditi razinu socijalne sigurnosti. No u tome se samo djelomično uspjelo. Nove reforme koje će se provoditi u narednom razdoblju usmjerene su na radikalnu preobrazbu sadašnjeg modela socijalne države. Tim će se reformama nastojati smanjiti uloga države u socijalnoj sferi, a odgovornost za socijalnu sigurnost u znatnoj mjeri transferirati na pojedinca, obitelj, lokalnu zajednicu i civilno društvo. To se najbolje vidi na primjeru mirovinske i zdravstvene reforme. Međutim, to nije jednostavno izvesti budući da je hrvatsko društvo izišlo iz rata i da su mnoge socijalne skupine u prošlom desetljeću dospjele u nepovoljan položaj, pa očekuju da država redistribucijom nacionalnog dohotka riješi njihove probleme i poboljša njihov položaj.

Hrvatska, dakle, ulazi u razdoblje složenih i dalekosežnih socijalnih reformi oko kojih će se voditi buduće socijalne i političke borbe. Zadatak je znanstvenika i stručnjaka da analiziraju stanje i trendove koji se odvijaju i da daju svoj doprinos u traganju za racionalnim rješenjima.

Ključne riječi: socijalna politika, socijalna sigurnost, mirovinski sustav, zdravstvena zaštita, socijalna pomoć, socijalna skrb, Hrvatska.

UVOD

U socijalističkom je razdoblju socijalna politika Hrvatske bila neka vrsta amalgama socijalističkog i zapadnog modela.* Temeljem zaposlenosti u društvenom sektoru razvio se sustav socijalnog osiguranja, a neke kategorije zaposlenih u privatnom sektoru (obrtnici i poljoprivrednici) pred kraj socijalističkog razdoblja također su ostvarile socijalno osiguranje, prije svega mirovinsko i zdravstveno. Međutim, obvezno socijalno osiguranje nije bilo dostatno za rješavanje sve brojnijih socijalnih problema u zemlji, pa je utemeljen sustav socijalne pomoći ugroženom stanovništvu, kao i mreža socijalnih ustanova za pružanje raznih vrsta usluga socijal-

no ranjivim skupinama, prije svega djeci i starijima. Povrh toga, sama poduzeća u društvenom vlasništvu neposredno su rješavala neke socijalne probleme svojih zaposlenih i njihovih obitelji, pa su utoliko bila važni akteri socijalne politike. Društvena su poduzeća, zbog dugogodišnje prakse ekstenzivnog zapošljavanja, imala prikrivene viškove radne snage i nisku produktivnost rada. Uostalom, jedan od važnih zadataka socijalističkih poduzeća bio je održavanje socijalnog mira i davanje legitimiteta vlasti. Zahvaljujući tome država je ostvarila "patronsku sigurnost" i integraciju zaposlenih u vladajući sustav, a istovremeno im jamčila relativno niske plaće i socijalnu sigurnost.

* Ovaj članak proširena je i dopunjena verzija priloga kojeg smo prije dvije godine priredili za Zakladu Friedrich Ebert. (V. P.)

Socijalni su se problemi, međutim, gomilali i s vremenom se pokazalo da ih socijalizam svojim načinom organizacije društva i ukupnom produktivnošću nije u stanju riješiti. Na gospodarskom i socijalnom planu socijalizam je, nakon početnih uspjeha ostvarenih u modernizaciji društva, iscrpio svoje razvojne mogućnosti. Liberalna demokracija koja promovira individualne slobode, privatno vlasništvo i poduzetništvo postala je pretpostavka daljnjeg gospodarskog razvitka. Drugim riječima, socijalistička država u gospodarstvu nije više uspijevala osigurati akumulaciju i rast, pa shodno tome nije mogla održavati primjerenu socijalnu sigurnost građanima. Ona je stoga izgubila legitimaciju za vladavinu društvom. Prešutni kontrakt koji se dugo održavao između vladajuće elite i širokih slojeva naroda raspao se, a socijalistički se sustav jednostavno iznutra urušio i socijalističke su zemlje ušle u razdoblje tranzicije prema društvu privatnog vlasništva i liberalnog ustroja (Puljiz, 1996.).

U Hrvatskoj je pad socijalizma bio povezan s dramatičnim raspadom jugoslavenske državne zajednice i konstituiranjem Hrvatske kao nezavisne države tijekom Domovinskog rata 1991.–1995. godine.

U Ustavu Republike Hrvatske, usvojenom još u prosincu 1990. godine, zapisane su osnovne vrijednosti na kojima se temelji hrvatsko društvo, a koje su svojstvene liberalnoj demokraciji. Pored ostalog, u članku 1. stavak 1. Ustava Hrvatska se definira kao socijalna država. Nadalje, u poglavlju Ustava o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima navode se temeljna socijalna prava koja država jamči hrvatskim građanima, a koja su zapisana u međunarodnim dokumentima kao što je Europska socijalna povelja.

Nažalost, Hrvatska nije imala priliku da se u mirnodopskim uvjetima bavi problemima postsocijalističke tranzicije, tj. da se konstituirala i razvija kao demokratska i socijalna država, nego je u razdoblju 1991.–1995. godine morala voditi teški rat za nezavisnost. Gospodarski i socijalni razvoj Hrvatske u proteklom su desetljeću, dakle, obilježili s jedne strane rat za stvaranje nacionalne države, a s druge strane, i paralelno s time, postsocijalistička tranzicija na tržišnu ekonomiju. Oba su procesa bila teška i ostavila su duboke tragove u hrvatskom društvu.

U ratu za nezavisnost 1991.–1995. godine bilo je okupirano 26%, ratnim razaranja bi-

lo je zahvaćeno 54% hrvatskog teritorija. Ukupan broj poginulih i nestalih je 13.583, a ranjenih 37.180. U prosincu 1991. godine, na vrhuncu rata, u Hrvatskoj je bilo 550 tisuća prognanika i 150 tisuća izbjeglica izvan zemlje. Prema podacima Državne komisije za procjenu ratne štete ukupne su ratne štete iznosile 65.330.635 DEM, od čega se trećina odnosi na život i zdravlje ljudi, dok dvije trećine čine materijalne štete. U vrijeme rata ogromne solidarističke energije hrvatskog društva artikulirale su se u kolektivnom naporu prevladavanja sudbonosnog izazova s kojima se tada zemlja suočila. To se naročito vidjelo u zbrinjavanju prognanika i izbjeglica. Primjera radi, 80% prognanika i izbjeglica bilo je smješteno u obitelji, a 20% u državne objekte i institucije.

Tijekom rata odvijala se postsocijalistička tranzicija u čijem je središtu bila privatizacija društvenog vlasništva. Privatizacija je bitno determinirala socijalnu situaciju u Hrvatskoj. Ključni problem bio je u tome što se privatizacija provodila u teškim ratnim okolnostima, kada su bile znatno smanjene gospodarske aktivnosti, i kada je bilo veoma ograničeno tržište za hrvatske robe i usluge. K tome, tijekom privatizacije bilo je dosta zloraba koje su kod širokih slojeva osiromašenog stanovništva učvrstile uvjerenje da se radilo o nepoštenoj igri, odnosno o sprezi novih političkih i gospodarskih elita s ciljem preraspodjele nacionalnog bogatstva u njihovu korist. Nadalje, privatizaciju je pratilo dramatično smanjenje zaposlenosti te socijalno raslojavanje stanovništva. Smanjena i nesigurna zaposlenost doveli su do znatno reduciranih financijskih transfera u sustave socijalne sigurnosti, što je kao posljedicu imalo snižavanje razine socijalnih prava građana. Ukratko, gospodarska kriza uzrokovala je veliku nezaposlenost i socijalno raslojavanje, pa je, po prirodi stvari, ugrozila sustave socijalne sigurnosti, koji su postali manje izdašni. Kao posljedica toga u hrvatskom je društvu danas zamjetno nezadovoljstvo širokih slojeva građana koji su u socijalnom i ekonomskom smislu gubitnici rata i privatizacije. U prvom redu radi se o prognanicima i izbjeglicama, povratnicima, nezaposlenima, umirovljenicima te ostalim osiromašenim socijalnim skupinama.

Hrvatska se politika danas nalazi pod dva pritiska suprotnog predznaka. S jedne strane, osiromašeni i ratom pogođeni slojevi stanovništva traže povećanu državnu intervenciju i

preraspodjelu nacionalnog dohotka radi poboljšanja svog socijalnog položaja kojeg smatraju nepravednim. S druge strane, međunarodno okruženje, proces globalizacije, te unutrašnji imperativi gospodarskog razvoja nameću potrebu smanjenja socijalnih troškova, odnosno povećanje akumulacije i investicija. Najizravniji su zagovornici takvog pristupa privatni poduzetnici, ali i međunarodne financijske institucije koje svoje kredite uvjetuju smanjenjem državnih troškova i povećanim djelovanjem tržišta. U takvim proturječnim i nepovoljnim okolnostima u Hrvatskoj se provode ili pak pripremaju socijalne reforme, prije svega u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju, u politici prema siromašnima i isključenima, nezaposlenima, u obiteljskoj politici, obrazovanju i slično.

POKAZATELJI O EKONOMSKOJ I SOCIJALNOJ SITUACIJI

Hrvatska je 1991. godine, kada je obavljen posljednji popis, imala oko 4.500 tisuća stanovnika koji su živjeli u zemlji. Najviše zbog ratnih stradanja i migracija, broj se u zemlji prisutnih stanovnika smanjio i, prema popisu stanovnika iz 2001. godine, iznosio je 4.356 tisuća, što je za oko 143 tisuće ili 3,2% manje nego 1991. godine.¹ No, nisu samo migracije utjecale na pad broja stanovnika, nego je i prirodni priraštaj u proteklom desetljeću bio negativan. Tako se Hrvatska, bez obzira na povratak prognanika i izbjeglica te useljavanje hrvatskog stanovništva iz Bosne i Hercegovine i Jugoslavije, danas suočava s problemom snažne demografske recesije. U tom kontekstu važno je upozoriti na podatak o totalnoj stopi fertiliteta koja je 1999. godine iznosila 1,38 i po kojoj se Hrvatska svrstala u europske zemlje s najnižim stopama demografske reprodukcije, kao što su Italija i Španjolska. O demografskoj recesiji svjedoči i najnoviji podatak prema kojem je u Hrvatskoj 2000. godine rođeno 43.746 djece, dok je broj umrlih bio 50.246. Dakle, više je umrlo nego se rodilo 6.500 stanovnika. Važno je napomenuti da su negativni demografski trendovi zahvatili gotovo cijelo područje Hrvatske, uključujući i glavni grad Zagreb.

U prošlom desetljeću znatno je opao društveni bruto proizvod Hrvatske. Opadanje društvenog bruto proizvoda bilo je najveće u ratnim 1991. i 1992. godinama. Ako kao osnovicu 100 uzmemo 1990. godinu, onda je, prema službenim podacima, BDP po stanovniku 1992. godine iznosio 44,1, 1994. godine 60,0, 1996. godine 85,1, a 1998. godine 93,0 (Statistički ljetopis, 1999.:178). Ako se pak kao osnovica uzme 1989. godina, onda je 1998. godine Hrvatska dosegla 78% DBP-a. Društveni bruto proizvod 1999. godine iznosio je 4.484 američka dolara po stanovniku. U 1999. godini zabilježen je pad društvenog bruto proizvoda za 0,3%, u 2000. godini realni rast procijenjen je od strane Ministarstva financija na 2,8%, a za 2001. godinu se predviđa 3,0% DBP-a.²

Ovi podaci govore o dubokim promjenama koje su se (u protekloj deceniji) desile u hrvatskom gospodarstvu i društvu. Te su promjene prvenstveno uzrokovane velikim ratnim razaranjima i padom gospodarske aktivnosti. Nadalje, treba u obzir uzeti gubitak kako jugoslavenskog tako i tržišta bivših socijalističkih zemalja, na kojima je ranije Hrvatska ostvarivala pretežan dio robne razmjene. Hrvatska će, po svemu sudeći, svoju predratnu razinu nacionalnog dohotka doseći tek za nekoliko godina, a nakon toga, u procesu približavanja europskim integracijama i uključivanjem u globalizacijske procese, smanjivat će zaostajanje za zapadnim zemljama i postat će dio razvijenog svijeta.

Gospodarska se kriza dramatično odrazila na kretanje nezaposlenosti. Treba reći da je problem nezaposlenosti u Hrvatskoj postojao još u razdoblju socijalizma, i da je prvi put u znatnijim razmjerima iskazan u drugoj polovini šezdesetih godina, kada je velik broj hrvatskih građana (oko 500 tisuća) otišao raditi u zapadnoeuropske zemlje, najviše u SR Njemačku. Godine 1990. Hrvatska je imala 161 tisuću nezaposlenih ili 8,2%. Pet godina kasnije broj nezaposlenih dosegao je 241 tisuću ili 14,5%, a prosječan broj nezaposlenih u prvih osam mjeseci 2000. godine iznosio je 352 tisuće ili 20,8% (Bilteni Državnog zavoda za zapošljavanje). Prema novijim podacima neza-

¹ Prema popisu iz 1991. godine u zemlji je bilo 4.499.049 stalnih stanovnika (bez "inozemaca"). Ako se primijeni ista metoda izračuna onda je u Hrvatskoj 2001. godine bilo 4.355.923 stalna stanovnika.

² Podatke o DBP-u po stanovniku trebat će korigirati s obzirom na novim popisom registrirano smanjenje broja stanovnika.

poslenih je oko 380 tisuća ili 22%. Ovaj brzi rast nezaposlenosti najviše je posljedica ukidanja mnogih radnih mjesta u posljednjem desetljeću. Ovo su podaci o registriranoj nezaposlenosti. Međutim, od studenog 1996. godine u Hrvatskoj se obznajuju podaci o zaposlenosti prema anketi radne snage, a oni pokazuju nižu nezaposlenost od službeno registrirane. U stvari, radi se o dvije različite definicije zaposlenosti. (Prema metodologiji ankete radne snage u zaposlene su ubrojene sve osobe koje su u referentnom tjednu, kada je obavljena anketa, radile najmanje 1 sat.) Prema tim podacima krajem 1996. godine nezaposlenost je iznosila 10,0%, u lipnju 1997. godine 9,9%, u drugom polugodištu 1998. godine 11,6%, a u drugom polugodištu 1999. godine 12,6%.

Za razumijevanje socijalne situacije važni su podaci o kretanju prihoda stanovništva, prije svega plaća zaposlenih. Naime, plaće zaposlenih raste su brže od rasta nacionalnog bruto proizvoda. Ako za osnovicu 100 uzmemo 1994. godinu, onda su realne plaće u 1995. godine porasle na 145,8, godine 1996. na 163,0, 1997. godine na 190,6 i 1998. godine na 216,0. Relativno visok porast realnih plaća u nesuglasju je s rastom nezaposlenosti, pa je moguće govoriti o svojevrsnoj dualizaciji hrvatskog društva. Na jednoj su strani zaposleni kojima, uproščeno govoreći, raste standard, a na drugoj su nezaposleni, umirovljenici i drugi kojima se socijalna situacija pogoršava. Ovu pojednostavljenu sliku remeti znatan broj zaposlenih koji po nekoliko mjeseci ne primaju plaće i kojima prijeti gubitak posla. Radi se o više od 100 tisuća ljudi koji su u statusu neizvjesne, rekli bismo prekarne zaposlenosti.

Prosječna je mjesečna plaća, preračunata prema službenom tečaju, 1998. godine iznosila 640 DEM, a prema podacima za prvih šest mjeseci u 2000. godini gotovo 850 DEM. Prema posljednjim podacima za lipanj 2001. godine prosječna je mjesečna plaća u Hrvatskoj oko 900 DEM. Da su plaće u Hrvatskoj, posebno u javnom sektoru, relativno visoke, upozorava Svjetska banka, koja permanentno analizira i na neki način nadzire gospodarska kretanja u Hrvatskoj. Prema podacima Svjetske banke, petinu svih zaposlenih (20,7%), koliko ih je u Hrvatskoj radilo u državnom i javnom sektoru, na ime plaća u 2000. godini trošilo je 12,4% društvenog bruto proizvoda, što je dvostruko više u odnosu na druge tranzicijske

zemlje (World Bank, 2001.:20). Vlada je, zbog visokih izdataka za plaće u državnim i javnim službama, sredinom 2001. godine usvojila mjere redukcije tih plaća u ukupnoj masi za oko 10%, što je uzrokovalo veliko nezadovoljstvo zaposlenih u državnim i javnim službama te nekoliko štrajkova.

Za razliku od javnog u privatnom se sektoru smanjivala zaposlenost, a uvjeti su rada za većinu zaposlenih nepovoljniji i nesigurniji. Dodajmo k tome da je u privatnom sektoru dosta proširena tzv. siva ekonomija u kojoj se, prema nekim istraživanjima, ostvaruje 26,5% DBP-a (Bičanić 1997.). Stoga se rad u javnom sektoru, posebno u državnoj upravi i javnim službama, dosad činio kao oaza ekonomske i socijalne sigurnosti. No redukcije plaća i broja zaposlenih, npr. u vojsci i policiji, kao da su promijenili situaciju i smanjena je sigurnost radnih mjesta u državnim službama.

Distribucija zaposlenih s obzirom na visinu neto plaća početkom 1998. godine bila je sljedeća: do 1.400 kuna – 15,2%, 1.400–2.000 kuna 24,8%, 2.000–2.600 kuna – 23,7%, 2.600–3.200 kuna 18,2%, 3.200–3.800 kuna – 5,7% i iznad 3.800 kuna – 9,8%.

Može se, dakle, zaključiti da su se razlike u dohodcima unutar kategorije zaposlenika posljednjih godina povećale i da se pokazuje trend raslojavanja hrvatskog društva. Prema nalazu iznesenom u publikaciji Svjetske banke "... plaće slabo plaćenih radnika (onih koji primaju plaće ispod medijana) sporije su rasle od plaća bolje plaćenih radnika. Jasno je da povoljni učinci rasta nisu bili jednako raspodijeljeni" (Svjetska banka, 2000.a:18).

Plaće same po sebi nisu dostatan pokazatelj za ocjenu distribucije prihoda među različitim slojevima stanovništva. U obzir treba uzeti i druge izvore prihoda. Prema istraživanju Svjetske banke i Državnog zavoda za statistiku Ginijev koeficijent koji pokazuje stanje nejednakosti dohodaka u društvu u Hrvatskoj iznosi 0,352. Taj je koeficijent dvostruko veći nego u Češkoj (0,174) ili pak Slovačkoj (0,168), ali manji nego u Rusiji (iznad 4,0). U zapadnim se zemljama Ginijev koeficijent kreće između 0,2 i 0,4, a među najvećima je u SAD. Autori studije Svjetske banke ovako visok Ginijev koeficijent u Hrvatskoj objašnjavaju "... prije svega rastom neregistriranih gospodarskih aktivnosti, nedostatkom tržišne konkurencije i lošom preraspodjelom" (Svjetska banka, 2000.b:27).

Međutim, ako se u obzir uzme potrošnja stanovništva, a ne samo novčani dohodak, onda je u nas Ginijev koeficijent znatno manji od navedenog. Nadalje, autori studije Svjetske banke upozoravaju na perzistentnost siromaštva u Hrvatskoj, za koju smatraju da je posljedica malih mogućnosti zapošljavanja, nefleksibilnog tržišta rada i slično. Široko rasprostranjeni neformalni rad slabo je plaćen i u njemu zaposleni socijalno su nezaštićeni. U spomenutoj studiji Svjetske banke ispod tzv. apsolutne nacionalne linije siromaštva (15.474 kune godišnje prema "odraslom ekvivalentu") bilo je oko 10% hrvatskog stanovništva, što, u krajnjoj liniji, i nije nepovoljan rezultat u odnosu na pokazatelje siromaštva u drugim postsocijalističkim zemljama.

Ankete o prihodima i rashodima stanovništva koje svake godine provodi Centar za istraživanje marketinga (CEMA) pokazuju da više od 80% ispitanih kućanstava ocjenjuje da nema dovoljno prihoda za normalan život. Tako je 1000 anketiranih kućanstava 1993. godine iskazalo da ima prosječan prihod od 379 DEM, a da im je za život potrebno 753 DEM. Isti podaci za 1995. godinu bili su 843 DEM ostvarenih i 1.581 DEM potrebnih sredstava, a u 1998. godini 1.017 DEM ostvarenih i 1.696 DEM potrebnih sredstava (Šučur, 1999.:349–355). Ovdje se, naime, radi o tzv. subjektivnom siromaštvu kada ispitanici sami procjenjuju svoj položaj ili položaj drugih. Na rasprostranjeno subjektivno siromaštvo utjecao je ne samo porast troškova života, nego i pogoršanje socijalnog položaja i nezadovoljene aspiracije stanovništva.

Možemo, dakle, zaključiti da su pad gospodarske aktivnosti u proteklom razdoblju pratili snažni procesi diferencijacije u hrvatskom društvu i da su danas razlike u ekonomskom i socijalnom statusu građana u Hrvatskoj znatno veće nego što su bile uoči rata. Već je rečeno da to izaziva frustracije i nezadovoljstvo onih društvenih slojeva koje možemo kvalificirati kao gubitnike proteklog razdoblja, a to su prije svega stradalnici rata, nezaposleni, umirovljenici. Treba podsjetiti da je u ratu za nezavisnost ostvaren vrlo visok stupanj solidarnosti i socijalne kohezije građana Hrvatske okupljenih oko visokog nacionalnog cilja – ostvarenja državne neovisnosti. Međutim, kada je rat završen i kada su u središte pažnje dospjela uobičajena životna pitanja, prije svega zaposlenost, stvaranje i distribucija dohotka, velik broj ljudi do-

živio je privatizaciju i raspodjelu nacionalnog bogatstva koja je obavljena u ratnom razdoblju kao nepravednu i suprotnu vrijednostima koje su u Domovinskom ratu pokretale ljude. Zato u hrvatskom društvu postoji široko rasprostranjeno uvjerenje o krađi ili čak pljački nacionalnog bogatstva, a novoj se vlasničkoj eliti od velikog dijela stanovništva osporava legitimitet.

Vodeći računa o takvom stanju društvene svijesti, vladajuća koalicija, koja je nakon deset godina vladavine HDZ-a preuzela vlast u siječnju 2000. godine, u predizbornoj je kampanji i u svojem programu najavila reviziju privatizacije. No, nakon dolaska na vlast, vjerojatno u strahu da ne poremeti uspostavljeni kakvu-takvu vlasničku strukturu, gospodarski proces i povjerenje stranih investitora, do sada u pogledu revizije privatizacije nije poduzela nikakve značajnije mjere, a po svemu sudeći neće ih niti poduzeti. To je uzrokom razočaranja i nezadovoljstva siromašnih građana koji su, pitanje je koliko utemeljeno, očekivali novu, pravedniju preraspodjelu nacionalnog bogatstva i brzo poboljšanje svog položaja.

REFORME SUSTAVA SOCIJALNE SIGURNOSTI

Do sada smo se uglavnom bavili primarnom distribucijom socijalnog blagostanja (dobra i usluga), tj. onom koja se odvija na tržištu. Međutim, za našu raspravu bitna je sekundarna distribucija dohotka koju država obavlja posredstvom sustava socijalne sigurnosti, kao što je mirovinski sustav, zdravstveni sustav, zaštita obitelji, nezaposlenih, siromašnih i slično. Na taj način država ispravlja devijacije i nepravde tržišta, regulira prevladavanje socijalnih rizika, ujednačava životne šanse i utječe na razinu i kvalitetu općeg blagostanja društva. Riječ je, dakle, o socijalnim pravima i njihovoj materijalizaciji. Prirodno je bilo očekivati da će u proteklom desetljeću, uslijed gospodarske krize, smanjenja prihoda stanovništva i rasta nezaposlenosti, mnogi ugroženi građani nastojati ostvariti socijalna davanja, skrasiti se u sustavima socijalne sigurnosti, a najviše u mirovinskom sustavu. Stoga su se ti sustavi našli pod silnim pritiskom, a nekima od njih su, kako za postsocijalističke zemlje piše G. Standing, "iskliznula sidra" (Standing, 1998.).

Stanje sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj ilustriraju podaci o socijalnim troškovima. Prema izvorima Svjetske banke, socijalni tro-

škovi u Hrvatskoj iznosili su 1998. godine 27% društvenog bruto proizvoda. Od toga se na mirovine trošilo 12%, zdravstvenu zaštitu 7% i obrazovanje 3%, dok je preostalih 5% išlo za druge socijalne potrebe (Svjetska banka, 2000.a:IX). U posljednje dvije godine porasli su izdaci mirovine i zdravstvenu zaštitu. Prema jednoj našoj procjeni socijalni troškovi na razini središnje države 2000. godine iznosili su 26% DBP-a. Od toga je 51% išlo na mirovine, 32% na zdravstvenu zaštitu, 5% za socijalnu skrb, 3% za dječje doplatke itd. (Puljiz, 2001.). Međutim, ako se tome dodaju fiskalne povlastice i davanja braniteljima i stradalnicima rata, izdaci za manje socijalne programe te za obrazovanje, onda socijalni troškovi u širem poimanju riječi dosežu blizu trećine nacionalnog bruto proizvoda.

Visoki socijalni izdaci u Hrvatskoj mogu se objasniti posljedicama rata i teškim poratnim prilikama koje su nametnule državni intervencionizam i pojačanu sekundarnu distribuciju dohotka. Drugim riječima, situacija u Hrvatskoj još uvijek pogoduje socijal-etatizmu keynesijskog tipa. Istovremeno, vanjske okolnosti i potrebe gospodarskog razvoja nameću orijentaciju na tzv. schumpeterijansku državu, u kojoj veću ulogu ima tržište, a manju država. To podrazumijeva da se u socijalnoj sferi povećava odgovornost građana, malih socijalnih skupina i asocijacija. Ocjenjujući visinu socijalnih troškova napisali smo: "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" (Puljiz, 2001.:7).

U nastavku našeg izlaganja ukratko ćemo iznijeti pokazatelje o aktualnom stanju, te o ostvarenim i planiranim reformama u glavnim sustavima socijalne sigurnosti.

Mirovinski sustav

Mirovinski je sustav po financijskim sredstvima, obuhvatu i interesima građana te ponderu umirovljenika kao biračkog tijela na nacionalnoj političkoj sceni, najznačajniji sustav socijalne sigurnosti oko kojeg se koncentriraju mnoge kontraverze, socijalne i političke borbe.

Broj osiguranih osoba u mirovinskom sustavu smanjio se od 1.968 tisuća u 1990. godini

na 1.406 tisuća u 1999. godini odnosno za 29%. Na drugoj strani, broj umirovljenika porastao je od 656 tisuća u 1990. godini na 1.018 tisuća u 1999. godini ili za 54%. Indeks ovisnosti umirovljenika (broj osiguranika naspram broju umirovljenika) smanjio se tijekom proteklih 10 godina od 3,00 na 1,38. U ovom indeksu može se očitati hrvatska umirovljenička drama.

Što se tiče udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći krajem 80-ih godina on se kretao nešto ispod 80%. Godine 1992., dakle usred ratnog razdoblja, taj je udjel iznosio 63,19%, da bi se u 1999. godini smanjio na 38,37%. U ovaj prosjek nisu uračunate mirovine pripadnika hrvatske vojske i branitelja, koje su bile osjetno veće od prosjeka.

Zbog velikog porasta broja korisnika mirovina s jedne i pada nacionalnog dohotka s druge strane, desio se brz porast udjela ukupnih mirovinskih izdataka u društvenom bruto proizvodu. Taj je udio 1992. godine iznosio 7,7%, a 1999. godine 13,22%. Važan je podatak da se danas mirovine samo s 2/3 iznosa pokrivaju doprinosima osiguranika, dok 1/3 mirovinskih troškova po raznim osnovama država osigurava iz proračuna, s time da je taj udjel proračunskih sredstava u stalnom porastu. Pad sredstava prikupljenih doprinosima za mirovine nije samo posljedica manjeg broja zaposlenih, nego također i raširene pojave izbjegavanja plaćanja doprinosa, odnosno njihova smanjivanja od strane poslodavaca. Evazija u plaćanju doprinosa u privatnom sektoru veliki je problem financiranja mirovinskog sustava. Nadalje, u mirovinske fondove priteču gotovo beznačajna sredstva od dobiti na imovinu bivšeg društvenog vlasništva, koja su tim fondovima pripala u procesu privatizacije. Bez obzira na smanjeni priliv sredstava temeljem doprinosa, eda bi se smanjili troškovi rada, stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje zakonom iz 2001. godine smanjena je od 20,5 na 19,5 od bruto plaće.

Budući da su umirovljenici dobro organizirani, a kao brojno glasačko tijelo presudno utječu na ishod izbora, oni vrše snažan i permanentan pritisak radi poboljšanja svog položaja. Veliki spor pred Ustavnim sudom koji su prije nekoliko godina umirovljeničke udruge vodile s Vladom odnosio se upravo na državni dug umirovljenicima. Naime, u ratnim je godinama Vlada uredbama promijenila način indeksacije mirovina, pa su one osjetno zaostale za plaća-

ma. Prema različitim proračunima koje su napravile umirovljeničke udruge taj je dug iznosio između 6 i 10 mlrd DEM, što je za hrvatske prilike ogromna svota. Ustavni je sud u tom sporu u svibnju 1998. godine presudio u korist umirovljenika, i tako ojačao njihovu poziciju. Od nove Vlade umirovljenici očekuju povrat tog duga. Prema sadašnjem stanju stvari, oštećene kategorije umirovljenika trebale bi tijekom narednih 10 godina dobiti oko 23 milijarde kuna na ime povrata duga zbog spomenutog neusklađivanja mirovina s plaćama.

Tešku situaciju u mirovinskom sustavu nastojalo se prevladati dvjema reformama. Prva, tzv. mala reforma definirana je u Zakonu o mirovinskom osiguranju iz 1998. godine. U tom je Zakonu sadržana i koncepcija druge (velike) mirovinske reforme. Prva mirovinska reforma imala je za cilj uređenje i racionalizaciju postojećeg sustava međugeneracijske solidarnosti (*pay-as-you-go*). U najkraćim crtama upozorit ćemo na osnovna obilježja prve (male) mirovinske reforme. Spomenutim zakonom regulira se postupni prelazak na višu dob pri odlasku u mirovinu (za muškarce od 60 na 65 godina i za žene od 55 na 60 godina). Važna promjena je u tome da se prelazi na obračun mirovine prema plaći ostvarenoj tijekom cijelog životnog vijeka, a ne samo na osnovi plaće u 10 najboljih godina, kako je do tada bilo. Taj prijelaz na obračun temeljem ukupnog staža ostvaruje se postupno. Nadalje, indeksacija mirovina obavlja se jednom polovinom prema rastu plaća zaposlenih, a drugom polovinom prema rastu cijena (tzv. švicarska formula). Kada je riječ o invalidskim mirovinama, promijenjena je definicija invalidnosti, tako da se razlikuje opća i funkcionalna invalidnost. Istovremeno se zaoštavaju kriteriji za ostvarivanje invalidske mirovine, koji su do tada bili dosta fleksibilni. Zaoštavaju se i kriteriji za odlazak u prijevremenu mirovinu. Također su ukinuti neki raniji socijalno-zaštitni instituti unutar mirovinskog sustava, kao što je zaštitni dodatak na najniže mirovine i dodatak za pomoć i njegu, te su oni prebačeni u sustav socijalne pomoći i skrbi, u kojem se socijalna davanja dodjeljuju na osnovi procjene imovinskog stanja, a ne automatski kako je to bio slučaj u mirovinskom sustavu (Potočnjak, 2000.). Ukratko, prva je faza mirovinske reforme bila usmjerena na smanjenje i kontrolu mirovinskih izdataka te na uspostavljanje neposrednije i trans-

parentnije veze između uplaćenih doprinosa i mirovina. Početak primjene Zakona o mirovinskom osiguranju u 1999. godini popraćen je povećanim prilivom umirovljenika, jer su mnogi htjeli ići u mirovinu pod povoljnijim prethodnim uvjetima. No u 2000. godini priliv novih umirovljenika smanjen je za nekoliko puta, pa je tako postignut jedan od ciljeva reforme vezan uz racionalizaciju mirovinskih izdataka.

Dok se prvom reformom nastojalo racionalizirati postojeći mirovinski sustav, druga reforma u taj će sustav unijeti radikalnu promjenu. Kao što je rečeno, načela ove reforme sadržana su u Zakonu iz 1998. godine, a njeno normativno uređenje sadržano je u dva zakona iz 1999. godine. Radi se o Zakonu o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima i Zakonu o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje. Naime, ovom tzv. velikom reformom uspostavlja se drugi stup obvezne individualne mirovinske štednje za osiguranike mlađe od 40 godina, a, prema slobodnom izboru, i za osiguranike između 40 i 50 godina. Reformom je predviđeno da u drugi stup mirovinske štednje mladi osiguranci izdvajaju 5% od ukupno 19,5% mirovinskog doprinosa. Taj dio doprinosa kumulirat će se na individualnim računima osiguranika, kojima će upravljati posebne financijske institucije od kojih se očekuje da prikupljena sredstva za mirovine uvećaju profitabilnim ulaganjima. Cilj je uspostave drugog mirovinskog stupa, tvrdi se u dokumentima mirovinske reforme, ne samo povećanje mirovina osiguranika nego i povećanje ukupne nacionalne štednje potrebne za investicije i gospodarski rast u zemlji koja inače oskudijeva kapitalom. Reformom se također uspostavlja treći stup dobrovoljne štednje u kojem će mirovine ostvarivati oni osiguranici koji su se za to sami opredijelili. U određenom smislu takav tip mirovinske štednje kojeg financiraju poduzeća već postoji (Royal-osiguranje). Ovdje se pretežno računa na imućnije socijalne slojeve. Nadalje, u novom sustavu zadržava se prvi stup međugeneracijske solidarnosti za starije kategorije osiguranika, ali i kao znatan izvor mirovina mladih osiguranika. Uostalom, slične mirovinske reforme, pod utjecajem Svjetske banke i po tzv. argentinskom modelu, provedene su i u nekim drugim postsocijalističkim zemljama.

Drugi i treći mirovinski stup zahtijevaju opsežne institucionalne, administrativne i financij-

ske pripreme, koje nisu bile na vrijeme provedene, tako da je njihovo uvođenje odgođeno za 2002. godinu. Nadalje, ozbiljno je pitanje tzv. tranzicijskog troška reforme za koji se pretpostavlja da će u početnom razdoblju iznositi 1-1,5% DBP-a godišnje. Treba reći da je u nekim krugovima bilo kritika samih polazišta ovako koncipirane mirovinske reforme. Neki stručnjaci upozoravali su na nepouzdanost pretpostavke o povećanju nacionalne štednje posredstvom drugog stupa. Također se upozoravalo na nerazvijeno financijsko tržište, rizike tog tržišta za buduće umirovljenike, visoke tranzicijske troškove i slično (Revija za socijalnu politiku, 2-3/1998.).

U svakom slučaju, Hrvatska je krenula u temeljitu mirovinsku reformu. Prvi korak napravljen je uređivanjem sadašnjeg PAYG-sustava, a uskoro će uslijediti efektivno uvođenje sustava s tri stupa, koji, pored ostalog, treba donijeti diversifikaciju mirovina, povećanje osobne odgovornosti osiguranika, ali koji implicira i izvjesne rizike koji za mirovinske fondove donosi tržište kapitala.

Treba reći da mirovinska reforma u hrvatskoj javnosti nije izazvala očekivanu pažnju, da su je u drugi plan potisnuli za budućnost hrvatskog društva manje važni događaji, pa stoga, nažalost, nije bilo šire rasprave o njenom modelu, provedbi i posljedicama.

Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje

Zdravstvena je zaštita, odnosno zdravstveno osiguranje, drugi veliki sustav socijalne sigurnosti. Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvaća primarnu zdravstvenu zaštitu, specijalističku konzilijarnu i bolničku zdravstvenu zaštitu. Zdravstveni osiguranici također imaju pravo na različita pomagala, stomatološko-protetičke usluge te lijekove s liste recepata. Pravo na zdravstveno osiguranje podrazumijeva novčane naknade i pomoći u slučaju bolovanja, porodnog dopusta i dodatnog porodnog dopusta, roditeljskog dopusta, naknadu putnih troškova vezanih za liječenje, pomoć za novorođeno dijete i pomoć za pogrebne troškove. Od ukupnih zdravstvenih troškova na medicinsku zaštitu otpadaju tri četvrtine, od čega gotovo polovinu za bolničko liječenje. Oko petine zdravstvenih izdataka troši se na naknade, a preostala sredstva za druge namjene (Ott, ur., 2000.:99).

Zdravstveno su osigurani svi zaposlenici, korisnici mirovina i invalidnina, nezaposleni prijavljeni Zavodu za zapošljavanje te ostale osigurane osobe. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje ostvaruju i članovi obitelji osiguranika. Može se reći da je u Hrvatskoj gotovo cijela populacija, osim nekih marginalnih skupina, pokrivena zdravstvenom zaštitom.

Hrvatska je na zdravstvo potrošila 1994. godine 6,6%, a 2000. godine 9,2% društvenog bruto proizvoda. Od toga su oko 80% sredstva zdravstvenog fonda odnosno iz doprinosa, dok 19% čine sredstva iz državnog proračuna i 1% sredstva iz privatnih izvora. Zdravstvena potrošnja u Hrvatskoj po udjelu u DBP-u nadmašuje izdatke za zdravstvo u drugim tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe. Stoga zdravstvo bilježi visoki deficit, koji je, prema podacima Svjetske banke, krajem 1998. godine iznosio 3,76 milijardi kuna ili 2,7% DBP-a i koji je od tada u stalnom porastu (Svjetska banka, 2000.a:31).

Zdravstvena se zaštita financira doprinosom u visini 7% bruto-plaće kojeg izdvaja poslodavac i doprinosom od 9% kojeg plaća zaposlenik. Ukupna je stopa doprinosa, dakle, 16% bruto plaće. No gotovo petinu potrebnih sredstava pokriva se iz proračuna.

Osnovni problemi financiranja zdravstva, kao i mirovinskog osiguranja, proizlaze iz smanjenog broja zaposlenih i sve većih problema u prikupljanju doprinosa. U ratnom razdoblju Hrvatska je primala značajnu međunarodnu pomoć u lijekovima, medicinskoj opremi i sanitetskom materijalu, pa se zdravstvo, usprkos teškim prilikama i općoj oskudici, održavalo na relativno zadovoljavajućoj razini. Međutim, teškoće financiranja zdravstva naglo su se povećale nakon 1995. godine, što je koincidiralo s opadanjem vanjske pomoći. Drugim riječima, vanjska pomoć hrvatskom zdravstvu tijekom rata bila je dosta obimna i pokrivala je manjak unutrašnjih izvora, a kada je ona presahnula problemi financiranja snažno su izbili na površinu i postali su veliki problem za državne financije.

Godine 1993. donesena su dva zakona kojima se regulira zdravstveno osiguranje u Hrvatskoj. Prvi je Zakon o zdravstvenoj zaštiti, a drugi Zakon o zdravstvenom osiguranju. U prvom se zakonu utvrđuju prava i dužnosti građana, odnosno bolesnika, zatim se uređuje

sustav zdravstva i rad zdravstvenih radnika, dok se u drugom zakonu regulira položaj osiguranih, propisuje način financiranja zdravstva, način upravljanja zdravstvenim fondovima, doprinosima i slično (Narodne novine, 75/93.). Zdravstvena prava iznad propisanih standarda, kao što je veći bolnički komfor, mogućnost izbora liječnika u bolnici, pravo na liječenje u inozemstvu, može se ostvariti dodatnim dobrovoljnim osiguranjem. Nadalje, otvorena je mogućnost da građani s prihodom iznad propisane razine pristupe dobrovoljnom privatnom osiguranju.

Kao ključnu inovaciju ti zakoni sadrže mogućnost privatne prakse u zdravstvu, koja se može ostvariti i na razini primarne zaštite. Također je uvedena participacija u troškovima korištenja zdravstvene zaštite. Participacijom u plaćanju zdravstvenih usluga prije svega se nastoji ograničiti nepotrebno traženje medicinske intervencije, dakle, prakticirati svojevrsna edukacija pacijenata. Neke kategorije građana oslobođene su participacije u zdravstvenim troškovima. Radi se o djeci, trudnicama, socijalno ugroženima i nekim drugima. Iznos participacije dosta je nizak, a tako se ostvaruju vrlo mala sredstva (oko 1%), pa je njen efekt na financiranje zdravstva gotovo zanemariv.

Privatizacija u zdravstvu donijela je značajne probleme, od kojih je najzapaženije prelijevanje dijela sredstava iz zajedničkih zdravstvenih fondova u privatno vlasništvo. Činjenica je, naime, da su privatne specijalističke ordinacije u najviše slučajeva vezane s javnim zdravstvenim ustanovama, pa je mogućnost zloraba dosta prisutna (Kovačić, 1996.).

Ove promjene ipak nisu ublažile krizu hrvatskog zdravstva, prije svega onu financijsku. Zato se novom, radikalnijom reformom planira prevladati postojeće stanje i uspostaviti novi zdravstveni sustav koji će, pored ostalog, biti i financijski održiv. Zdravstvena se reforma, uostalom kao i mirovinska, priprema uz podršku Svjetske banke. Do sada je izrađen dokument o reformi zdravstva, koji još nije u Saboru usvojen, ali koji sadrži glavna reformska usmjerenja (Svjetska banka, 2000.a). Ovdje ćemo upozoriti na osnovne konceptijske i financijske aspekte buduće zdravstvene reforme, zanemarujući medicinske aspekte reforme, koji su također značajni.

Reformom se predviđa ukidanje postojećeg načina financiranja zdravstvene zaštite go-

tovo isključivo doprinosima iz plaća zaposlenika, a umjesto toga uvodi se financiranje iz tri izvora. Prvi izvor financiranja bila bi smanjena stopa doprinosa od 10% bruto plaće (sada ukupno iznosi 16%). Pretpostavka je da će se tako smanjenom stopom rasteretiti gospodarstvo i smanjiti visoki troškovi radne snage. Predviđa se da će se od tako utvrđenih doprinosa ostvariti nešto manje od 40% za zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje potrebnih sredstava. Drugi izvor financiranja bio bi državni proračun, iz kojeg bi se financirala zdravstvena zaštita ranjivih socijalnih skupina, kao što su djeca, starije osobe, nezaposleni i neosigurani građani. Iz proračuna bi se, također, financirale mjere javnog zdravstva, kao što je preventivna zdravstvena zaštita te akcije promocije zdravlja. Predviđeno je da se iz proračuna ostvare sredstva na razini onih prikupljenih doprinosima iz plaća (do 40%). Treći izvor financiranja bilo bi dodatno zdravstveno osiguranje, od kojeg se, bar u početnom razdoblju, očekuje nešto manje od 12% potrebnih sredstava. Iz tog izvora plaćale bi se one zdravstvene usluge koje nisu obuhvaćene obveznim zdravstvenim osiguranjem. U tu kategoriju ulaze sredstva prikupljena od participacije građana za zdravstvene usluge i lijekove, a također i sredstva koja će izdvajati teritorijalne zajednice, kao što su županije i gradovi. Tim bi se sredstvima dodatno financirale zdravstvene ustanove na njihovom području. Od participacije građana te udjela u financiranju županija i gradova očekuju se sredstva u visini dodatnog zdravstvenog osiguranja.

Jedan od ključnih instrumenata reforme je popis zdravstvenih usluga zajamčenih obveznim zdravstvenim osiguranjem. Za zdravstvene usluge izvan tog popisa, kao i za višu razinu bolničkog i drugih oblika zdravstvenog standarda, predviđa se dodatno zdravstveno osiguranje kojeg će građani sami plaćati.

Cilj je zdravstvene reforme da se Hrvatska približi modelu financiranja i organizaciji zdravstva u zapadnim zemljama. Pretpostavka je da će se konkurencijom između javnih i privatnih zdravstvenih ustanova racionalizirati zdravstveni troškovi i smanjiti financijski udjel države u financiranju zdravstva. Očekuje se da će reforma povećati utjecaj građana na zdravstveni sustav, a isto tako promijeniti ukupan odnos građana prema zdravlju. Zdravlje, naglašava se, treba postati vrhunski vrijednost, koja se

mora održavati i promovirati u svim fazama života.

Mogu se, međutim, očekivati i neke negativne posljedice privatizacije u zdravstvu, koje su se, uostalom, pokazale i u nekim drugim zemljama. Prije svega, nije posve izvjesno da će privatizacija donijeti racionalizaciju i niže zdravstvene troškove, kako se to reformom pretpostavlja. Već je zapaženo da privatne ordinacije u javnim zdravstvenim institucijama mogu erodirati javno zdravstvo i smanjiti njegovu djelotvornost. Nadalje, privatizacija zdravstvene zaštite može uzrokovati velike razlike u najosjetljivijoj domeni ljudske egzistencije – u pravu na život. Kritičari privatizacije zdravstva smatraju da nisu moralno opravdane nejednakosti koje nužno proizlaze iz hijerarhizacije zdravstva, a koja podrazumijeva da bogati mogu priskrbiti mnogo kvalitetnije liječenje od siromašnih. Ti kritičari tvrde da se uvođenjem nejednakosti u zdravstvo dovodi u pitanje primarna jednakost ljudi, te se tako otvaraju pukotine koje mogu voditi raspadu društvene solidarnosti (Parijs, 1999.). Doduše, ovakva se moralistička razmišljanja o zdravstvenoj reformi mogu pobijati argumentima druge vrste. Naime, u sadašnjem, naizgled egalitarnom, sustavu zdravstvenog osiguranja, bogatiji građani u pravilu ostvaruju bolju zdravstvenu zaštitu od siromašnih, pa se tako i u zdravstvu ostvaruje načelo svetog Mateja, prema kojem onaj tko ima više više i dobiva iz zajedničkih dobara. Drugim riječima, bogatiji ljudi u svakom slučaju imaju bolje liječenje, pa kada je to već tako, bolje je da to sami plate nego da uzimaju iz zajedničkih fondova, a nauštrb siromašnijih osiguranika. U svakom slučaju, može se zaključiti da je zdravstvena reforma izvanredno delikatna i da je nije dobro svoditi je samo na financijsku dimenziju, kako se to uobičajeno čini.

Socijalna pomoć i socijalna skrb

U Hrvatskoj se socijalna pomoć institucionalno tretira kao dio sustava “socijalne skrbi”, što je, prema našem mišljenju, pogrešno. Pojam “socijalna skrb” odgovara onom što se u anglosaksonskoj literaturi naziv “social care” ili “personal care”, a podrazumijeva organiziranu brigu o najranjivijim socijalnim skupinama, kao što su hendikepirani, invalidi, nemoćni stari, duševni bolesnici i drugi u odnosu na koje prilikom pružanja pomoći treba primi-

jeniti individualni pristup. S druge strane, socijalna pomoć znači materijalnu podršku siromašnim ljudima bez dovoljno sredstava za život, i ona je jedan oblik održavanja dohotka (*income maintenance*). Socijalna je pomoć osnovni element posljednje socijalno-zaštitne mreže (*social safety net*) namijenjene najsiromašnijim građanima. Socijalna pomoć daje se onima koji sredstva za život ne mogu ostvariti od vlastite imovine, zaraditi na tržištu rada, dobiti unutar obitelji ili pak u drugim sustavima socijalne sigurnosti, kao što je mirovinski sustav, sustav osiguranja nezaposlenih i sl.

U vrijeme rata socijalna se situacija u Hrvatskoj dramatično pogoršala, pa je država, pored programa zaštite prognanika i izbjeglica, bila prisiljena dodatno socijalno intervenirati kako bi zbrinula socijalno najugroženije stanovništvo. U proljeće 1993. godine hrvatska je Vlada usvojila Socijalni program s ciljem rješavanja najtežih socijalnih problema. Glavninu pomoći u okviru Socijalnog programa davala je država, ali su važnu ulogu imale humanitarne organizacije. Najznačajnije među njima bile su Caritas i Crveni križ. Također je bila istaknuta uloga međunarodnih organizacija, koje su se u ratu u velikom broju pojavile i djelovale u Hrvatskoj. Oblici pomoći ugroženom stanovništvu bili su raznovrsni, a temeljna je bila novčana pomoć (stalna, privremena i jednokratna) te pomoć u naturi (hrana, ogrjev, obuća, odjeća). Radi evidencije korisnika, odnosno učinkovite i pravedne raspodjele pomoći, uvedena je socijalna iskaznica. Sredinom 1996. godine bilo je 166 tisuća nositelja socijalne iskaznice (jedan po obitelji), a u njihovim je obiteljima živjelo 236 tisuća članova, što je činilo više od 5% ukupne hrvatske populacije. Socijalni je program u ratnom razdoblju odigrao ključnu ulogu u zbrinjavanju najugroženije populacije u Hrvatskoj. Pomoć nije bila obimna, ali su ugroženim građanima bili dostupni razni oblici pomoći.

S ciljem prilagodbe mirnodopskim prilikama i očekivanom porastu standarda stanovništva, 1997. godine usvojen je novi Zakon o socijalnoj skrbi (Narodne novine, 73/97.), koji je zamijenio stari zakon i dokinuo Socijalni program iz 1993. godine. Ključna novina u novom zakonu bila je uvođenje načela supsidijarnosti, jačanje suradnje s nevladinim organizacijama te otvaranje mogućnosti lokalnim jedinicama uprave i samouprave da dio vlastitih sredstava koriste za pomoć ugroženom stanovništvu.

Načelo supsidijarnosti podrazumijeva pravo i obvezu građana da svoje probleme prvenstveno rješavaju vlastitim snagama, uz pomoć obitelji, u lokalnoj zajednici, a tek potom da se za pomoć obrate višim instancama države. Zakon, nadalje, otvara mogućnosti šire suradnje s nevladinim organizacijama, vjerskim zajednicama te drugim pravnim i fizičkim osobama u suzbijanju siromaštva i socijalne ugroženosti. Nevladine organizacije potiču se da dodatnim programima zadovoljavaju potrebe ugroženih građana. Te organizacije mogu, uz odobrenje Ministarstva, osnivati razne ustanove za pomoć građanima. Lokalne jedinice uprave i samouprave najmanje 5% svojih prihoda trebaju izdvajati za socijalnu pomoć i ostale oblike pomoći ugroženim građanima. Ta su sredstva posebno namijenjena kao potpora za troškove stanovanja. Nadalje, lokalne jedinice mogu korisnicima osigurati višu razinu socijalne pomoći nego je to predviđeno zakonom, pod uvjetom da za to izdvoje vlastita sredstva. Zakonom je uvedena osobna invalidnina za hendikepirane osobe, koje su nesposobne za rad i samostalan život. Uvodi se pomoć za uzdržavanje kao davanje koje zamjenjuje dotadašnju stalnu i privremenu novčanu pomoć te raniju naknadu za socijalni minimum. Time se željelo prevladati dotadašnje stanje u kojem se za istu namjenu davalo više vrsta pomoći, uslijed čega je cijeli sustav postao netransparentan, a nastojalo se pojednostavniti administrativni postupak kod dodjeljivanja pomoći. Novim zakonom utvrđeno je pravo na doplatka za tuđu njegu i pomoć, koja se ranije ostvarivala u sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja, ali je sada prebačena u sustav socijalne skrbi.

Sredinom 2001. godine počela je nova etapa u razvoju sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi "... osigurat će se normativne pretpostavke za postupnu decentralizaciju sustava socijalne skrbi koji se odnosi na financiranje i ustrojavanje, a posebice stvaranjem preduvjeta za prijenos osnivačkih prava nad domovima za starije i nemoćne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska" (Prijedlog str. 15.) Novim zakonom je predviđeno da jedinice lokalne uprave i samouprave sudjeluju u financiranju troškova centara za socijalnu skrb počevši od 1. srpnja 2001. godine, što će se postići tako da se unutar fiskalnog sustava preraspodijele sredstva prikupljena porezima i drugim instrumentima u korist lokalnih jedini-

ca. Nadalje, lokalne, područne i regionalne jedinice preuzet će osnivačka prava nad domovima za stare i nemoćne osobe. Lokalne jedinice će također biti zastupljene u novim upravnim vijećima – tijelima upravljanja centrima za socijalnu skrb, a utjecat će i na imenovanja i razrješenja ravnatelja centara.

Godine 1998. za socijalnu pomoć i socijalnu skrb Hrvatska je potrošila 1,4 milijarde kuna ili oko 1% GDP-a, a 2000. godine 2,046 milijardi ili 1,3% BDP-a. Visina socijalne pomoći za jednu osobu sada iznosi 400 kuna, a Vlada svake godine prema rastu troškova života može mijenjati taj iznos. U djelatnost socijalne skrbi uključilo se nekoliko ustanova koje su osnovale nevladine organizacije i privatnici. Tako je Caritas Nadbiskupije u Rijeci osnovao Dom za starije i nemoćne u Ogulinu, Bio-Vita osnovala je Dom socijalne skrbi za stare i nemoćne osobe u Kotoribi. Dubravka Lekić osnovala je Dom socijalne skrbi za stare i nemoćne osobe u Varaždinu, s podružnicama u Pribiću i Jezerčici te Dom socijalne skrbi za djecu također u Jezerčici. Dosta je zahtjeva za osnivanje novih ustanova socijalne skrbi, odnosno za obavljanje te djelatnosti bez osnivanja doma (to je moguće za najviše 20 korisnika). Prisutna je praksa udomiteljstva, naročito u sjevernom dijelu zemlje, što znači da se osobe o kojima treba brinuti smještaju u obitelji, koje za to dobivaju naknadu (Jurčević, 1999.). Pokazalo se da su takvi oblici socijalne skrbi jeftiniji i potrebama korisnika primjereniji od državnih institucionalnih oblika. Dosta je aktualna deinstitucionalizacija skrbi za hendikepiranu populaciju. Tako je npr. Udruga za inkluziju mentalno retardiranih razvila zanimljive programe izvaninstitucionalnog zbrinjavanja. Radi se o počecima novog pristupa u socijalnoj skrbi koji će se razvijati u budućnosti. Pretpostavlja se da će buduće, bogatije društvo i brojnija srednja klasa, koja je svugdje u svijetu glavni nosilac humanitarnih i drugih civilnih inicijativa, ostvariti nove aktivnosti i projekte u socijalnoj skrbi.

Relativno mala sredstva koja se u tu svrhu trošila, ako se izuzme ratno razdoblje kada se primjenjivao Socijalni program, u neku ruku svjedoče o vrijednosnim usmjerenjima hrvatskog društva. Naime, socijalna se pomoć u pravilu dodjeljuje uz provjeru imovnog stanja (*means-test*), pa je zbog toga vezana uz stigmju. Zato je mnogo ljudi, kojima je inače pomoć

potrebna, ne želi tražiti. Neuzimanju socijalne pomoći doprinosi činjenica da država davanjima za socijalnu pomoć može hipotekarno opteretiti imovinu korisnika, što će u krajnjoj liniji ići na teret njihovih nasljednika. Zato je uzimanje socijalne pomoći, naročito u seoskom području, relativno rijetko i u neskladu s tamošnjom socijalnom situacijom. S jedne strane, obiteljska solidarnost postupno slabi, a s druge strane starije generacije nisu sklone, zbog stigme i čuvanja imovine, uzimati socijalnu pomoć, pa to doprinosi širenju skrivenog siromaštva.³

Treba očekivati da će sustav socijalne pomoći u Hrvatskoj ubuduće sve više dobivati na značenju. Naime, reforme velikih sustava socijalne sigurnosti, kao što su mirovinski i zdravstveni, demografske promjene te slabljenje obiteljske solidarnosti uvjetovat će da će sve veći broj građana dospijevati u nepovoljan socijalni položaj. S obzirom na populaciju koja se nalazi ili će se naći u stanju siromaštva i socijalne isključenosti, Hrvatska će sigurno razvijati nove programe socijalne pomoći i uključivanja. Ti programi, moraju biti kompatibilni aktivnoj politici zapošljavanja, odnosno tzv. "workfare programima". U novoj politici prema siromaštvu veliku ulogu trebaju odigrati organizacije civilnog društva, oslonjene na lokalnu zajednicu koja je njihov prirodni okvir djelovanja.

U Hrvatskoj se priprema opsežan program decentralizacije. Decentralizaciju otežava činjenica da su mnoga područja u proteklom razdoblju toliko osiromašena da praktično nemaju vlastitih izvora sredstava. Osim toga, ocjenjuje se da je nedovoljna sposobnost lokalnih organa i institucija da provedu zahtjevan program decentralizacije. Neke mjere decentralizacije moguće je već sada poduzeti, a radikalnije zahvate decentralizacije sustava socijalne pomoći trebat će pažljivo pripremiti u narednom razdoblju.

Obiteljska politika

Treba razlikovati populacijsku i obiteljsku politiku. Populacijska politika ima za cilj ostvarivanje određenih demografskih ciljeva. U većini zemalja s niskim stopama fertiliteta to je

povećanje broja djece, odnosno proširena reprodukcija stanovništva. S druge strane, mjerama obiteljske politike nastoji se podići kvaliteta života u obitelji kao temeljnoj jedinici društva, a najviše pomoći obiteljima s djecom. Mjere obiteljske politike "... pomažu u problematičnim situacijama ekonomskog, socijalnog, zdravstvenog, stambenog i sličnog karaktera, ublažavaju financijski teret što ga za obitelj predstavljaju djeca, omogućuju usklađivanje obiteljskih i radnih obveza, štite trudnice i djecu..." (Stropnik, 1995.:105).

Najznačajnije mjere obiteljske politike su dječji dodaci, poreske olakšice, rodni i roditeljski dopusti, usluge djeći i obitelji i slično. Budući da se mnogim od tih mjera želi poduzeti veće obitelji, one su istovremeno i mjere populacijske politike. No neke mjere spadaju samo u repertoar obiteljske politike, kao npr. pomoć jednoroditeljskim obiteljima. U krajnjoj liniji moglo bi se reći da one nisu u interesu rasta populacije, jer taj rast podrazumijeva "normalne", dvoroditeljske obitelji za koje se pretpostavlja da mogu imati više djece, dok su jednoroditeljske obitelji reprodukcijски slabije.

Obiteljske politike mogu se razlikovati s obzirom na ciljeve koje nastoje ostvariti. Tako obiteljska politika može biti usredotočena na prevladavanje siromaštva djece, ostvarenje jednakosti muškaraca i žena na tržištu rada ili pak u obitelji. Cilj obiteljske politike, više implicitan nego eksplicitan, može biti podržavanje tradicionalne obitelji s jednim dohotkom. Nadalje, obiteljska politika može biti usmjerena na pojedince, što znači da obitelj kao zajednica ne dobiva nikakvu javnu podršku, pa se takva situacija može tumačiti kao nepostojanje same obiteljske politike (RISS, 1994.:98).

U Ustavu Republike Hrvatske proklamira se posebna obveza države da štiti obitelj, a također se jamči zaštita materinstva te materijalni i drugi uvjeti nužni za dostojan život i razvoj djece i mladeži. U više zakona približe se određuje zaštita obitelji i djece. U tom pogledu najvažniji je Obiteljski zakon iz 1998. godine te Zakon o dječjem doplatku iz 1998. godine. Mnoge druge mjere obiteljske politike definirane su u Zakonu o radu, zatim zakonima o mirovinskom i zdravstvenom osiguranju i u

³ O toj pojavi izbjegavanja traženja socijalne pomoći u seoskom području autoru ovog priloga svjedočio je ravnatelj Centra za socijalnu skrb u Vukovaru. Dakle, i u ratu najviše opustošenim područjima stariji ljudi u selu teško se odlučuju za traženje pomoći.

drugim zakonima. Svojevremeno je obiteljska (i populacijska) politika izložena u Nacionalnom programu demografskog razvitka usvojenom 1996. godine. U tom Programu predložene su mnoge mjere potpore obitelji s ciljem ostvarenja rasta stanovništva, odnosno preokretanja nepovoljnih demografskih trendova.

Taj je program bio veoma ambiciozan i za njegovo ostvarenje trebala su velika sredstva, koja Hrvatska, pokazalo se, nije bila u stanju izdvajati. Ovdje nećemo posebno eksplicirati točke tog Programa, nego ćemo, ilustracije radi, upozoriti na institut majke-odgojiteljice koji je unesen u Program, a koji je potom našao mjesto u Zakonu o radu. Naime, bilo je predviđeno da majka s četvero djece može ostati kod kuće, dobivati plaću i ostvarivati prava iz socijalne sigurnosti, baveći se odgojem djece. Međutim, taj institut nikad nije realiziran zbog financijskih izdataka koje zahtijeva. Ipak treba reći da su porodni i roditeljski dopusti u Hrvatskoj dosta dugi u odnosu na druge zemlje. Porodni dopust traje godinu dana, a žena koja rodi treće i svako daljnje dijete ima pravo na tri godine plaćenog porodnog dopusta. Isto pravo ima žena koja rodi blizance. No čini se da će u sadašnjem preispitivanju socijalnih troškova biti smanjeni upravo porodni dopusti. U dječje ustanove (jaslice i vrtić) smješteno je oko trećina djece i te su institucije obiteljske politike visoko subvencionirane. Obiteljskim zakonom odnosi unutar obitelji regulirani su u skladu s međunarodnim dokumentima kao što je Konvencija o pravima djeteta i Europska socijalna povelja.

Dječji doplatci najviše privlače pažnju jednostavno stoga što se odnose na relativno široku populaciju i što se percipiraju kao najvažnija mjera obiteljske politike. Novi zakon o dječjem doplatku usvojen je 1998. godine, ali je njegova primjena, zbog nestašice sredstava, počela tek u listopadu 2000. godine. Prema prethodnom zakonu, dječji doplatci financirali su se doprinosima iz plaća po stopi od 2,20%. Pravo na doplatku ostvarivala su samo djeca zaposlenih, što je bilo logično s obzirom na način njihova financiranja. Tako je godine 1998. dječji doplatku koristilo 385 tisuća djece ili 37% od ukupnog broja. Prema novom zakonu u studenom 2000. pravo na dječji dodatak

ostvarilo je 468 tisuća djece. Visina doplataka u prosjeku je iznosila 254 kune. Dječji doplatci diferencirali su se s obzirom na imovinsko stanje i broj djece. Novina je u tome da doplatak mogu dobiti sva djeca bez obzira na status roditelja (zaposleni-nezaposleni). Nadalje, država se kriterij imovinskog statusa i broja djece. Dječji doplatci financirat će se iz poreza, a ne iz plaća zaposlenih kako je to do sada bilo. Za dječje doplatke trebalo je izdvojiti znatno veća sredstva, pa je stoga došlo do svojevremene odgode primjene zakona. Sada kada je primjena novog zakona počela, pojavilo se dosta kritika, naročito iz poduzetničkih krugova, ali i nekih političkih stranaka, na uvođenje nove stavke u državnim socijalnim troškovima. Naša je, međutim, ocjena da novi zakon predstavlja značajan korak jer ukida diskriminaciju među djecom s obzirom na zaposlenički status roditelja, a istovremeno djeluje kao mjera u suzbijanju siromaštva koje predstavlja veliki socijalni rizik za obitelji s više djece. Treba dodati da se na djecu ostvaruju poreske olakšice bez obzira na imovinski status roditelja.

U prethodnom se razdoblju nekim mjerama pokušala potaknuti retradicionalizacija obitelji. To je, uostalom, vidljivo i u spomenutom Nacionalnom programu demografskog razvitka. Tim se Programom, s jedne strane, nastojalo povećati natalitet, a s druge strane učvrstiti tradicionalnu obitelj kao temelj društva. Javna rasprava o pitanju pobačaja, oko koje se uobičajeno kristaliziraju pozicije u obiteljskoj politici, pokazala je da politika retradicionalizacije neće uspjeti jer joj se suprotstavlja većina hrvatskih građana, pogotovo onih mladih.⁴ Treba pretpostaviti da će hrvatske vlasti, bez obzira na fiskalnu krizu s kojom se država suočava, u obiteljskoj i populacijskoj politici biti pod stalnim pritiskom regresivnih demografskih procesa, pa će stimulirati natalitet i davati veće potpore obiteljima s djecom. U tom smislu dugoročno će trebati širiti mrežu institucija za djecu, ne samo zbog zaposlenosti roditelja nego i radi predškolske socijalizacije, za kojom će se sve više osjećati potreba.

Možemo zaključiti da će se, za razliku od drugih sustava socijalne politike, u obiteljskoj politici u narednom razdoblju povećati razina državnog intervencionizma. Radi se o vital-

⁴ Najpoznatiji predstavnik tradicionalističkog, populističkog pogleda na obiteljsku politiku bila je skupina okupljena oko lista "Narod" don Ante Bakovića. No njen je utjecaj u javnosti bio marginalan.

nom pitanju reprodukcije stanovništva na kojeg su sve države Europe veoma osjetljive i stoga sklone da djeluju stimulativnim mjerama.

Zaštita prognanika, izbjeglica i povratnika

Tijekom rata Hrvatska je bila prisiljena razviti izvanredne sustave socijalne zaštite s ciljem zbrinjavanja žrtava rata, prije svega prognanika i izbjeglica, koji su bili u najtežem položaju. Oni su potpuno ili djelomično ostali su bez pokretne i nepokretne imovine, mnogi su izgubili nekog člana obitelji, morali su napustiti svoje domove. Ukratko, bili su izbačeni iz životnih kolotečina i dospjeli su u stanje socijalne ugroženosti, pa dakle velike ovisnosti o državi.

Krajem 1991. godine u Hrvatskoj je bilo 550 tisuća prognanika i 150 tisuća izbjeglica izvan zemlje. Početkom 1998. godine taj se broj smanjio na 127 tisuća prognanika i izbjeglica, da bi početkom 2001. u Hrvatskoj bilo 31 tisuća prognanika i 22 tisuće izbjeglica. U Hrvatskoj je 268 tisuća povratnika, od kojih je većina izgubila povratnički status i prava koja iz njega proizlaze.

Godine 1991. brigu o prognanicima i izbjeglicama preuzeo je Ured za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske, a doneseno je više propisa kojima se uređuje njihovo zbrinjavanje i status. Ti su se propisi odnosili na smještaj, ishranu, socijalno-psihološku pomoć, školovanje djece, financijsku potporu i slično.

Na zbrinjavanje prognanika i izbjeglica utrošena su velika sredstva. Prema podacima Ureda za prognanike i izbjeglice od 1991. do 1997. godine na njihovo zbrinjavanje Hrvatska je potrošila 1.603 milijarde dolara, uključujući troškove zdravstvene zaštite, obrazovanja i slično. Od tog iznosa međunarodna pomoć preko Ureda dosegla je 227 milijuna dolara. U to nije uključena pomoć međunarodnih humanitarnih organizacija, kao ni pomoć domaćih organizacija, te drugi oblici neposredne pomoći.

Država je podmirivala troškove organiziranog smještaja prognanika i izbjeglica i davala im mjesečne naknade. Mjesečna naknada za privatni smještaj, u kojem je bilo 80% prognanika i izbjeglica, iznosila je 150 kuna po osobi. Osim toga, davao se "džeparac" za članove obitelji bez prihoda u iznosu 100 kuna po osobi.

Posljednjih je godina u tijeku intenzivan povratak prognanika i izbjeglica u njihova ra-

nija naselja i područja. Nakon povratka oni dobivaju status povratnika s posebnim pravima, koji može trajati šest mjeseci, nakon čega se mogu obratiti centrima za socijalnu skrb za uobičajene oblike socijalne pomoći. Tako se dešava njihov prijelaz iz izvanrednih u redovne sustave socijalne zaštite. S obzirom na iznimno teške gospodarske i socijalne prilike u bivšim okupiranim područjima, mnogi povratnici i dalje ovisе o državnoj pomoći. Najveći je problem u tome što se tamo veoma sporo obnavlja gospodarska aktivnost, a velike teškoće stvaraju brojne zaostale mine. Stoga su siromaštvo, frustracije i razne socijalno-patološke pojave dosta proširene u tim područjima. Radi se o populaciji koja je isključena iz uobičajenih gospodarskih i socijalnih procesa, pa će stoga trebati mnogo napora i umješnosti eda bi se ona integrirala u društvo.

Ovdje treba spomenuti problem tzv. dvostranog povratka prognanika i izbjeglica. Osnovno je načelo, na kojem inzistira i međunarodna zajednica, da se svi oni koji žele trebaju vratiti svojim kućama. Svojevremeno je hrvatska Vlada, u suradnji s institucijama međunarodne zajednice, donijela obvezni napatuk kojim je pojednostavljena procedura povratka. Ipak treba reći da dvostrani povratak ide vrlo sporo. Ogromna većina hrvatskih izbjeglica iz Bosne i Hercegovine jednostavno se tamo ne želi vratiti. Pored mnogih drugih problema povratka, u pitanju su sredstva koja treba uložiti u obnovu stambenih objekata, u infrastrukturu i u gospodarstvo, što su preduvjeti za normalan život. Nadalje, veliki su problemi integracije povratnika i doseljenika. Čini se da je najjednostavnije ostvariti integraciju povratnika na političkoj razini, što podrazumijeva sudjelovanje u javnom životu, prije svega posredstvom političkih stranaka. Mnogo teže je ostvariti tzv. funkcionalnu integraciju, koja pretpostavlja uključivanje u gospodarski život, što znači zapošljavanje. Za to su potrebna značajna državna ulaganja. Ipak, najteže je ostvariti integraciju na razini socijalne zajednice, naselja, susjedstva i slično. Problem je u tome što ljudi teško zaboravljaju stradanja, sukobe i odnose iz razdoblja rata (Županov, 1995.). Za tu integraciju trebat će mnogo vremena i napora.

Tržište rada i nezaposlenost

Hrvatska je iz socijalističkog razdoblja naslijedila politiku ekstenzivnog zapošljavanja. U

ratnim prilikama i u razdoblju pretvorbe i privatizacije bivših socijalističkih poduzeća, vlast se u oslobađanju viškova radne snage u velikoj mjeri oslanjala na institut umirovljenja zaposlenih. To je utjecalo na disproportionalno povećanje broja umirovljenika u odnosu na broj zaposlenih. Tom se strategijom uspio ublažiti šok smanjene zaposlenosti, ali je usporena nužna redistribucija radne snage i prelazak u nove, ekspanzivne sektore gospodarstva. Radi povećanih potreba financiranja sustava socijalne sigurnosti, uvedena su veća opterećenja na rad, a rigidna zakonska regulativa kojom se štite zaposleni povećala je troškove ulaska i izlaska iz tržišta rada. Trenutna razina poreza i doprinosa u bruto plaćama u Hrvatskoj iznosi oko 45%, dok je taj udio u tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe ispod 30%, a još je niži u zemljama Europske Unije. Prema ocjenama ekonomskih stručnjaka i međunarodnih financijskih institucija, to je jedna od glavnih kočnica otvaranja novih radnih mjesta. To utječe i na neprimjereno bujanje neformalnog sektora ekonomije, koja je dosegla četvrtinu nacionalnog bruto proizvoda. Nadalje, u samom formalnom sektoru ekonomije rasprostranjena su neformalna plaćanja radnika s ciljem izbjegavanja plaćanja poreza i doprinosa. Sve to otežava napore Vlade na prikupljanju sredstava za financiranje javnih izdataka i ugrožava funkcioniranje socijalne države.

Za novu politiku na tržištu rada, koja bi doprinijela većoj zaposlenosti, potrebno je smanjiti troškove rada te provesti deregulaciju tržišta rada. To podrazumijeva masovnije uvođenje fleksibilnih oblika rada, koji su danas u ekspanziji u gotovo svim europskim zemljama. S tim ciljem Vlada je početkom 1998. godine usvojila Nacionalnu politiku zapošljavanja, kojom se zagovara liberalizacija i fleksibilizacija tržišta rada. Posebno se inzistira na smanjenju troškova rada (Revija za socijalnu politiku, 1/1998.) No zbog fiskalne krize države malo toga je učinjeno na realizaciji tog Programa.

Hrvatska je naslijedila sustav velikih poduzeća, koja su inertna, neproductivna i slabo inovativna. Razvitak malih i srednjih poduzeća, koja bi mogla dinamizirati rast i promijeniti gospodarsku strukturu, zaostaje zbog nepovoljnog socijalno-ekonomskog okruženja, visokih poreza i destimulativnih uvjeta kreditiranja. Tome treba dodati da Hrvatska izvan poljoprivrede ostvaruje nižu stopu samozapošljavanja

u odnosu na postsocijalističke zemlje kao što su Mađarska, Poljska i Češka.

Što se tiče politike prema nezaposlenima, razlikujemo dva pristupa. Prvi pristup je aktivna politika na tržištu rada, kojoj je osnovni cilj zapošljavanje nezaposlenih. Aktivna politika sastoji se u posredovanju (*job broking*) s ciljem učinkovitog usklađivanja ponude i potražnje radnih mjesta, zatim obrazovanju prema potrebama tržišta rada (*labour market training*) radi prilagođavanja kvalifikacija tražitelja zaposlenja ponudi na tržištu rada i stvaranja radnih mjesta (*job creation*) u javnom ili u privatnom sektoru (Kerovec, 1997.). U pravilu je aktivna politika, bar u početku, skuplja i zahtjevnija od pasivne politike. Novčana davanja, koja su osnovni instrument pasivne politike, manje angažiraju državu, ali mogu imati negativne posljedice za motivaciju tražitelja rada.

Ovdje ćemo više pažnje posvetiti mjerama pasivne politike, jer one spadaju u okvir socijalne zaštite. Zaštita nezaposlenih regulirana je u više zakona, a prije svega u Zakonu o zapošljavanju (Narodne novine br. 59/1995.). Prema tom zakonu nezaposleni imaju pravo na novčanu naknadu, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na mirovinsko osiguranje, dječji doplatok i druge vrste pomoći. Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu nezaposlenih u Hrvatskoj iznosili su 1998. godine 0,4% GDP-a. Sredstva se prikupljaju doprinosom na plaće u iznosu od 1,7%. U slučaju gubitka posla bez svoje krivnje radnik stječe pravo na novčanu naknadu. Naknada se može ostvariti nakon deset mjeseci neprekinutog radnog staža odnosno nakon 12 mjeseci radnog staža s prekidima u razdoblju 18 mjeseci. Nezaposleni dobivaju naknadu najmanje 78 a najviše 312 dana. Nakon tog razdoblja dobivanje naknade može se produžiti zbog bolesti, trudnoće ili obrazovanja. Visina naknade utvrđuje se prema plaći ostvarenoj u punom radnom vremenu tijekom tromjesečnog razdoblja prije prekida radnog odnosa. Prvih 78 dana naknada iznosi 80%, a u preostalom razdoblju 60% od osnovice. Naknada ne može biti niža od 20% iznosa prosječne plaće, a njenu gornju granicu određuje ministar rada i socijalne skrbi. Pravo na ovu novčanu naknadu mogli su ostvariti i hrvatski branitelji te članovi obitelji poginulih hrvatskih branitelja.

Najniži iznos novčane naknade u rujnu 2000. godine iznosio je 673 kune, a najviši 900

kuna. Uvjeti za dobivanje naknade dosta su restriktivni, tako da je relativno mali broj nezaposlenih koristio naknadu. Udio korisnika naknade za nezaposlenost posljednjih se 10 godina kretao između 10 i 20%. Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u prvih deset mjeseci 2000. godine prosječno je novčanu naknadu koristilo 17% od ukupnog broja registriranih nezaposlenih osoba.

Nakon što izgube pravo na naknadu, nezaposleni mogu tražiti druge oblike potpore, ovaj put u okviru sustava socijalne pomoći. Socijalna se pomoć financira porezima i daje se nakon provjere prihoda. Općenito se može reći da je osiguranje nezaposlenih u postsocijalističkim europskim zemljama, pa i u Hrvatskoj, na osjetno nižoj razini nego u Zapadnoj Europi i da su u ovim zemljama nezaposlenost i siromaštvo postali ključni socijalni problemi.

Danas se u svijetu sve više primjenjuju aktivni pristupi u politici prema nezaposlenima. To je u skladu s trendom promjena socijalne države od tzv. keynesijanskog u socijalnu državu tzv. schumpeterijanskog tipa. Prva je distributivna i pasivna, a druga je usmjerena na radno uključivanje nezaposlenih i siromašnih, dakle aktivna. Radi se o tzv. "workfare" programima, koji postaju ključni oblik borbe protiv nezaposlenosti i siromaštva. Takve programe radnog uključivanja imaju SAD, Danska i neke druge zemlje. U tu kategoriju mogao bi se svrstati i francuski RMI-program uključivanja (Revenu minimum d'insertion) kojim se nastoji prevladati pojava isključenosti (exclusion), naročito među mladim generacijama (Puljiz, 2000.).

U Hrvatskoj je 1998. godine usvojen Program zapošljavanja, a 1999. godine prvi put je u novije vrijeme izvršen pokušaj zapošljavanja putem javnih radova. Međutim, nisu u pitanju bili klasični javni radovi, obično vezani uz gradnju velikih objekata. Radilo se o programima zapošljavanja manjeg opsega. Uobičajena područja takvog zapošljavanja bila su: socijalna zaštita, očuvanje okoliša, radovi na ratom porušenim objektima i slično. Ovakvo zapošljavanje više je socijalno-psihološka stimulacija nezaposlenih, nego što je usmjereno ka ekonomskoj profitabilnosti. Takve programe zapošljavanja obično inicira lokalna zajednica, a kako su oni neprofitnog karaktera ne konkuriraju gospodarskim subjektima. U tim programima Zavod za zapošljavanje ostvario je su-

radnju s lokalnim organima vlasti, udrugama i institucijama socijalne skrbi. Zavod je plaćao troškove rada, prijevoza na posao te neke druge obveze. Ostale troškove (npr. za sadnice drveća, građevinski materijal, alat za rad i sl.) plaćao je organizator posla. Tijekom dvije godine (1999. i 2000.) pokrenuto je 209 takvih programa, na kojima je ukupno bilo angažirano 2.670 radnika. Najčešći izvođači programa bile su lokalne zajednice, centri za socijalnu skrb i nevladine udruge. Stručnjaci Zavoda za zapošljavanje nadzirali su ostvarenje programa, obavljali njihovu evaluaciju s obzirom na postavljene ciljeve i slično. Među angažiranim nezaposlenima najviše je bilo onih koji su bili dugo bez posla. Nadalje, bilo je starijih radnika, osoba bez zanimanja s niskim socijalno-ekonomskim statusom i slično. U programe su uključivani korisnici naknade za nezaposlenost i socijalnu pomoć. Neki su programi istovremeno imali edukativnu funkciju, pa su pozitivno utjecali na zapošljivost nezaposlenih.

Prva skromna iskustva s "workfare" programima u Hrvatskoj vrlo su korisna i poticajna. Te bi programe svakako trebalo dalje razvijati. Prema mišljenjima stručnjaka, u ovoj domeni nužno je neke postupke institucionalizirati, pa tako izbjeći proizvoljnost kod odabira i izvedbe programa. Također, treba jasnije definirati uvjete pod kojima se ovi projekti prihvaćaju, a nužan je veći angažman lokalnih partnera kod odlučivanja o odabiru i financiranju programa (Kerovec, 2000.).

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Glavni su indikatori socijalne situacije u Hrvatskoj velik broj umirovljenika (više od milijun), velik broj nezaposlenih (22%), siromašnih (10% ispod tzv. apsolutne nacionalne linije siromaštva), teška situacija prognanika i izbjeglica, odnosno povratnika koji se ne mogu integrirati u društvo, rasprostranjena pojava socijalne patologije i frustracija zbog pogoršanja socijalnog položaja. Posebno su u krizu dospjeli sustavi socijalne sigurnosti kojima se povećao broj korisnika, a koji su suočeni s nedostatnim sredstvima za rješavanje socijalnih problema.

Prvi koraci u reformi sustava socijalne sigurnosti bili su usmjereni na financijsku konsolidaciju, kontrolu i redukciju socijalnih troškova. Primjer za to je prva mirovinska reforma kojoj je bio cilj sređivanje sadašnjeg

PAYGO-sustava međugeneracijske solidarnosti. Također su poduzete i prve mjere radi racionaliziranja zdravstvene potrošnje. Što se tiče socijalne pomoći, ona je u Hrvatskoj relativno niska, nije definiran obvezujući prag siromaštva, prilikom njene dodjele primjenjuje se means-test, a rasprostranjena je pojava neuzimanja pomoći. Sustav naknada nezaposlenima dosta je reduciran, a rijetke su i malog opsega mjere aktivne državne politike na tržištu rada. Povećanje socijalnih prava zabilježeno je u obiteljskoj politici, i to prvenstveno proširenjem prava na dječji doplatnik, no čini se da će, na drugoj strani, biti smanjeni porodni dopusti i naknade.

Novom generacijom reformi u socijalnoj politici, koje su već usvojene ili su pak pred usvajanjem, čini se bitan odmak od modela socijalističke socijalne sigurnosti. Mislimo prije svega na mirovinsku reformu, uvođenje drugog i trećeg mirovinskog stupa, odnosno obvezne i dobrovoljne mirovinske štednje. Također je već pripremljena zdravstvena reforma, kojom će se dio zdravstvenih troškova prebaciti na građane i lokalne zajednice. Prvi koraci ostvareni su u privatizaciji socijalne skrbi (privatni starački domovi, dječji vrtići, udomiteljstvo za hendikepiranu i napuštenu djecu i drugo). Sve je to na tragu postupnog usvajanja modela tzv. kombinirane socijalne politike (*welfare-mix*). Takva politika s jedne strane podrazumijeva temeljnu regulativnu i zaštitnu ulogu države u ostvarenju socijalne sigurnosti i socijalnih prava građana, a s druge strane povećanu ulogu drugih aktera u društvu, počevši od obitelji do nevladinih udruga u rješavanju socijalnih problema i u "proizvodnji socijalne sigurnosti".

Naime, do sve većeg izražaja trebaju doći primarne i sekundarne civilne socijalne mreže.

Treba reći da taj prijenos odgovornosti od države na civilno društvo nije jednostavno izvesti. Aktiviranje civilnog društva u socijalnom području ići će paralelno s procesom "individualizacije socijalnoga", odnosno prijenosom dijela odgovornosti za socijalnu sigurnost od države na građane.

Klasična socijalna država bila je pasivna, ona je uglavnom distribuirala socijalna prava i bila je zaštitnikom depriviranim socijalnim skupinama. Posljedica toga je ukorijenjena kultura ovisnosti velikog broja građana o državi, koja se ogleda u pojavi tzv. "zamke siromaštva" i "zamke nezaposlenosti". Naime, dešava se da se neki korisnici socijalnih prava zadovoljavaju statusom primatelja državne potpore i taj status ne žele napustiti. Istovremeno se u širim razmjerima javlja problem socijalne isključenosti, o kojem je bilo dosta riječi na Svjetskom summitu o socijalnom razvoju u Kopenhagenu 1995. godine.

Zbog svoje gospodarske i socijalne situacije, Hrvatska nije u stanju uspješno razvijati model aktivne socijalne države kako to čine razvijene zemlje, budući da to jednostavno pretpostavlja veći stupanj bogatstva društva. Ipak, uključivanje nevladinih udruga i drugih aktera civilnog društva u rješavanje socijalnih problema, postupna primjena načela supsidijarnosti te odmjerna privatizacija u nekim sustavima socijalne sigurnosti, definiranje i javno zastupanje interesa marginalnih populacija te njihovo uključivanje u društvo, sve to može pomoći razvoju novog modela socijalne politike. Osloboditi se teškog naslijeđa rata, razviti gospodarske potencijale i podići standard stanovništva, za Hrvatsku znači otvoriti mogućnosti za prevladavanje modela pasivne i razvijanje aktivne socijalne države.

LITERATURA

Anketa o radnoj snazi, 1997.

Bičanić, I. (1997.) Mjerenje veličine i procjena ne-službenog gospodarstva, *Financijska praksa* 1–2.

Bilteni Državnog zavoda za zapošljavanje.

Jurčević, Ž. (1999.) Socijalna skrb u Hrvatskoj 1998., *Revija za socijalnu politiku* br. 2, Vol. 6.

Kerovec, N. (1997.) Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada, *Revija za socijalnu politiku* br. 3.

Kerovec, N. (2000.) *Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj*, prilog za "Strategiju razvoja Republike Hrvatske u 21. stoljeću", rukopis.

Kovačić, L. (1996.) Promjene u pravima u sustavu zdravstvenog osiguranja, *Revija za socijalnu politiku* br. 3–4.

Nacionalna politika zapošljavanja (program) (1999.) *Revija za socijalnu politiku* 1, str. 35–42.

Nacionalni program demografskog razvitka, Ministarstvo obnove RH, 1996.

- Obiteljski zakon, *Narodne novine* 162/98.
- Obrazloženje Konačnog prijedloga zakona o doplatku za djecu (1999.) *Revija za socijalnu politiku* 1, str. 45–54.
- Okrugli stol: Mirovinska reforma: izazovi novog sustava na tri oslonca. *Revija za socijalnu politiku* 2–3/1998.
- Ott, K. (ur.) (1999.) *Javne financije u Hrvatskoj*, Institut za javne financije, Zagreb.
- Parijs, Ph. (1999.) *Refonder la solidarité*, Ed. Le Serf, Paris.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* br. 1, Vol. 7.
- Puljiz, V. (1996.) Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 3–4, str. 273–284.
- Puljiz, V. (2000.) Socijalna politika prema nezaposlenima, u: Puljiz, V. (ur.) *Sustavi socijalne politike*, izdanje "Revije za socijalnu politiku", Zagreb.
- Puljiz, V. (2001.) Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija za socijalnu politiku* br. 1.
- Revija za socijalnu politiku* 1/1999.
- Revija za socijalnu politiku* 2–3/1998.
- Revue internationale de sécurité sociale* (Editorial) 3–4/1994.
- 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*. Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- Statistički ljetopis* (1999.) Državni zavod za statistiku, Zagreb.
- Stropnik, N. (1995.) Ciljevi, mjere i posljedice populacijske i obiteljske politike, *Revija za socijalnu politiku* br. 3.
- Svjetska banka (2000.b) *Hrvatska. Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju*, Odjel za Hrvatsku i Albaniju, Zagreb.
- Svjetska banka, Odjel za Hrvatsku i Albaniju (2000.a) *Program mjera za gospodarsku reformu i rast*, Washington.
- Šućur, Z. (1999.) Prihodi i troškovi kućanstava u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* br. 34, Vol. 6.
- World Bank (2000.) *Croatia*, Report No. 22155-HR, 2001.
- Zakon o doplatku za djecu, *Narodne novine*, 77/99.
- Zakon o mirovinskom osiguranju, *Narodne novine* 102/98.
- Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, *Narodne novine* 49/99.
- Zakon o pravima branitelja iz Domovinskog rata, *Narodne novine* 108/96.
- Zakon o socijalnoj skrbi, *Narodne novine* 73/97.
- Zakon o zapošljavanju, *Narodne novine* br. 59/1995.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o socijalnom osiguranju, *Narodne novine* 75/93.
- Županov, J. (1995.) *Poslije potopa*. Globus, Zagreb.

Prilog 1.

PREGLED SOCIJALNE SITUACIJE I SOCIJALNIH REFORMI U HRVATSKOJ

I. Pokazatelji o socijalnoj situaciji

Stanovništvo

Broj prisutnog stanovništva (2001.)	4.356 tisuća
Prosječna starost (procjena 1998.)	39,2 godine
Prosječno očekivano trajanje života 1991.	72,4 godine
Udjel stanovnika 0–14 godina (procjena 1998.)	17,5%
Udjel stanovnika 65 i više godina (procjena 1998.)	15,5%
Opća stopa fertiliteta (1999.)	1,38
Broj rođenih (2000.)	43.746
Broj umrlih (2000.)	50.246

Gospodarstvo

Realni DBP per capita (1999.)	4.484 US dolara
Stopa rasta društvenog proizvoda 2000. (procjena)	2,8%
Indeks kretanja DBP-a 1999. g. (1989. = 100)	78
Broj zaposlenih 2000.	1.320 tisuća
Prosječna plaća u prvoj polovini 2000. godine	360 US dolara
Udjel socijalnih izdataka DBP-u (procjena 1999.) (nisu uključeni izdaci za branitelje i stradalnike rata)	26%

Mirovinski sustav

Broj umirovljenika (1999.)	1.018 tisuća
Broj osiguranika za mirovine (1999.)	1.406 tisuća
Indeks ovisnosti (osiguranici/umirovljenici) (1999.)	1,38
Prosječna starost umirovljenika	64 godine
Udjel mirovina u DBP-u (1999.)	13,27%
Mirovinski doprinosi	19,5% bruto plaće
Udjel državnog proračuna u rashodima mirovinskog fonda (1999.)	33,19%
Iznos duga umirovljenicima koji će se plaćati narednih 10 godina	23 mlrd kuna
Udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći – bez mirovina hrvatskih vojnika (1999.)	38,37%

Zdravstvo

Udjel troškova za zdravstvo u DBP-u (2000.)	9,2%
Zdravstveni doprinos	16% bruto plaće
Transfer državnog proračuna u sredstvima za zdravstvo (2000.)	19%
Mortalitet dojenčadi na 1000 živorođenih (1997.)	8,0
Na jednog liječnika stanovnika (1996.)	440

Nezaposlenost

Službena stopa nezaposlenosti (2000.)	20,8%
Nezaposlenost prema anketi radne snage (1999.)	14,6%
Procjena zaposlenosti u neformalnom gospodarstvu (1995.)	26,7%
Udio izdataka za zaštitu nezaposlenih u DBP-u	0,4%
Raspon naknade za nezaposlenost (2000.)	673–900 kuna

Siromaštvo

Stopa siromaštva (prema apsolutnoj nacionalnoj liniji) (1998.)	10%
Ginijev koeficijent nejednakosti dohotka (1998.)	0,352
Ukupni izdaci za socijalnu pomoć i socijalnu skrb u DBP-u (2000.)	1,3%
Izdaci za socijalnu pomoć u DBP-u	0,4%
Udjel stanovnika koji primaju stalnu socijalnu pomoć	1,7%
Propisana visina mjesečne socijalne pomoći po stanovniku	400 kuna

Obiteljska politika

Broj korisnica porodnog dopusta (prosinac 2000.)	42.840
Visina porodne naknade prvih šest mjeseci	1.600–2.500 kuna
Broj djece – korisnika dječjeg doplatka (studenj 2000.)	468 tisuća
Prosječna visina dječjeg doplatka (studenj 2000.)	254 kune

Prognanici i izbjeglice (2000.)

Prognanici koji u Hrvatskoj očekuju povrat kućama	28.840
Izbjeglice iz BiH i Jugoslavije u Hrvatskoj u izbjegličkom statusu	22.019
Srbi u Jugoslaviji i BiH koji su podnijeli zahtjev za povratak	13.684
Ukupan broj povratnika u razdoblju 1995–2000.	270.957
Ukupan broj Srba-povratnika 1995–2000.	79.163
Ukupni izdaci za skrb o prognanicima, izbjeglicama i povratnicima 2000. godine	323 milijuna kuna

II. Reforme u socijalnoj politici*Mirovinski sustav (1998.):*

Reforma postojećeg PAYG-sustava radi racionalizacije i kontrole mirovinskih troškova te tješnja veza uplaćenih doprinosa i iznosa mirovina (primjena od 1999. godine).

Organiziranje središnjeg Registra osiguranika (REGOS) i Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (tijekom 2001. godine).

Uvođenje drugog stupa kapitalizirane mirovinske štednje (2002. godine).

Uvođenje trećeg stupa dobrovoljne mirovinske štednje (2002. godine).

Zdravstvo (projekt reforme):

Tri izvora financiranja (doprinosi, državni proračun, građani i lokalna samouprava).

Obvezni i dodatni paket zdravstvenih usluga.

Djelomična privatizacija zdravstva.

Očekuje se jačanje preventive i ostvarenje strategije promocije zdravlja.

Socijalna pomoć i socijalna skrb (zakon iz 1998.):

Primjena principa supsidijarnosti i ciljanosti socijalne pomoći.

Otvorene mogućnosti privatizacije socijalnih usluga (zbrinjavanje djece i starih).

Veća uloga civilnog društva (humanitarnih organizacija) u socijalnoj skrbi.

Sredinom 2001. godine prvi korak u decentralizaciji sustava socijalne pomoći i socijalne skrbi.

Politika prema nezaposlenima:

Program mjera aktivne politike 1998.

Postupno smanjenje udjela nezaposlenih koji primaju naknade.

Očekivani trend prema aktivnoj politici (workfare), deregulaciji i fleksibilnosti zaposlenosti.

Obiteljska politika (zakon iz 1998.):

Nacionalni program demografskog razvitka iz 1996. godine.

Obiteljski zakon 1998. godine.

Proširivanje prava na dječji doplatka na kategorije izvan zaposlene populacije (nezaposleni, poljo-privrednici i drugi).

Očekuje se da će država u obiteljskoj politici biti pod pritiskom radi poboljšanja demografskih trendova.

Zaštita prognanika, izbjeglica i povratnika

Promjena izbjegličkog i prognaničkog u povratnički status.

Prava povratnika se postupno prenose u sustav socijalne pomoći.

Problemi političke, funkcionalne i socijalne integracije povratnika.

Summary

THE REFORM OF THE SOCIAL POLICY SYSTEM IN CROATIA

Vlado Puljiz

The author examines the economic and social situation in Croatia in the past decade and the problems related to the social entitlements and social security of citizens. Most of the article is dedicated to the reforms which have been or will be undertaken in the forthcoming period in the social policy systems.

The author's starting point is a thesis according to which the war and the transition had a decisive impact on the economic and social processes, generating the current situation in Croatia. Consequently, the key social security systems such as pension and health schemes lapsed not only into a deep financial crisis, but into a conceptual one as well. The reforms and measures undertaken so far were aimed at rationalising and adapting the level of social security by available means. The success was only partial. New reforms to be carried out in the period to come are focused on the radical transformation of the current model of a welfare state. These reforms are intended to reduce the role of the state in the social sphere and to transfer a high degree of responsibility for social security to the individual, to the family, to the local community and civil society. This can best be illustrated in the case of pension and health reforms. However, it is not easy to effect such a transformation. Croatian society experienced a war and many social groups became disadvantaged in the past decade. They now expect the state to solve their problems and to improve their position by redistributing national revenues.

Therefore, Croatia is facing a period of complex and far-reaching social reforms which will be at the centre of future social and political struggles. Scholars and experts have the task of analysing the situation and the emerging trends and to give their contribution in the search for rational solutions.

Key words: social policy, social security, pension system, health care, social assistance, social welfare, Croatia.