

Skile i haribde socijalne sigurnosti

Siniša Zrinščak

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta

Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak

UDK: 304:364.013

Primljeno: listopad 2000.

U radu se raspravlja o vanjskim i unutrašnjim determinantama koje utječu na promjene u sustavu socijalne sigurnosti u Hrvatskoj. Pri opisu vanjskih determinanti polazi se, najprije, od identifikacije društvenih okolnosti koje su oblikovale zajedničke stupove poslijeratnih socijalnih država, a potom od identifikacije promjena koje su te stupove ozbiljno narušile: promjene u strukturi stanovništva, obiteljskim trendovima i obrascima za pošljavanja.

Hrvatska je, osim zajedničkih tranzicijskih problema, obilježena još trima specifičnim pojavama: ratom i njegovim posljedicama, utjecajem stvaranja nacionalne države te specifičnim društvenim pojavama s osobinama odgođene demokracije i neuspješne europske integracije. Koordinate hrvatske socijalne situacije obilježene su nepovoljnim makroekonomskim okruženjem, velikom nezaposlenošću i nereguliranim radom, većom nejednakošću no u nizu drugih zemalja, problemima u preobrazbi mirovinskog sustava itd. U zaključnim razmatranjima polazi se od činjenice velikih, ali teško promjenljivih socijalnih izdataka, nužnosti veće koordinacije između reformi pojedinih socijalnih sektora, važnosti obnove društvenog konsenzusa, opasnostima privatizacije te smanjenju ovlasti države, ali i zadržavanju njezine temeljne društvene odgovornosti u procesu decentralizacije i procesu aktiviranja svih društvenih potencijala itd.

Ključne riječi: socijalna sigurnost, svijet, Hrvatska, društvene promjene, posljedice rata i tranzicije, država socijalnog ulaganja.

UVOD

Premda ljudska povijest nije nikad oskudijevala vremenima dramatičnih društvenih promjena, kraj 20. i početak 21. stoljeća toj dramatičnosti daje akceleraciju koja gotovo posve otežava razumijevanje aktualnih društvenih procesa i predviđanje budućih. Razmjeri ubrzanja povijesti gotovo da se mogu opisati primjerom astronomske crne rupe, gdje je gravitacijska sila toliko snažna da zgušnjava ogromnu količinu materije pa čak i svjetlost zarobljuje. Premda je crnim rupama gotovo nemoguće odrediti položaj, one su pretpostavljene i opisane na osnovi Einsteinove opće teorije relativiteta. Ova analogija, usprkos svojoj neobičnosti, može biti metodologijski poučna: pronicljiv opis stvarnosti temelj je razumijevanja neodređene budućnosti, jer je ta budućnost već sadržana u stvarnosti, i to ne samo u zamecima. To znači da se i ubrzane i teško razumljive promjene temelje na nekim bitnim, postojećim

i u povijesti prepoznatljivim društvenim zakonitostima i stremljenima. Govor i o sadašnjosti i o budućnosti bit će na taj način jednostavniji, ali možda ne i u svim njihovim aspektima. Jer pouka još jedne analogije rječito govori: nije riječ o determinizmu već, možda samo, o determinističkom kaosu.

Osnovna nakana ovoga priloga jest prikaz vanjskih i unutarnjih čimbenika koji utječu na promjene u sustavu socijalne sigurnosti. Kako je u jednom sažetom prilogu gotovo nemoguće opisati sve one opasne hridi i pogibeljne virove između kojih plove sustavi socijalne sigurnosti, on će ih samo kratko naznačiti. Naglasak će pritom biti na onim elementima društvenog razvoja i, posebno, socijalnih politika koji se u mnogim javnim raspravama nerijetko manje naglašavaju, a riječ je o činjenicama koje pregnantnije opisuju neke temeljne društvene zakonitosti i stremljenja te time odražavaju lice i naličje sadašnjega društvenog trenutka.

ZADANOSTI SVJETSKIH PROCESA

Kretanja koja utječu na sustave socijalne sigurnosti u nizu zemalja (a riječ je uglavnom o razvijenim zemljama koje imaju razrađene sustave socijalne sigurnosti, koje zbog svoje političke i gospodarske snage oblikuju dominantne procese te o kojima, stoga, uglavnom raspravlja znanstvena i stručna literatura) valja situirati unutar dva povezana kruga.

Prvi krug pokazuje povezanost razvoja sustava socijalne sigurnosti s aktualnim društvenim procesima. Ta je povezanost povijesno već dokazana i ona govori o nizu društvenih čimbenika koji su svojim međusobnim djelovanjem uvjetovali nastanak određenoga socijalnog modela u pojedinoj zemlji (Puljiz, 1997.a). Tek minuciozna povijesna analiza svakoga pojedinačnog slučaja može pokazati na koji su način ti čimbenici bili oblikovani u pojedinoj zemlji te na koji su način kulturološke osobitosti pojedinoga naroda iznjedrile različita rješenja tzv. velikih socijalnih reformatora poput Bismarcka, Beveridgea ili Roosevelta. Upravo zato možemo govoriti o tzv. ovisnosti o prijedenoj putu, tj. o činjenici da svaka socijalna reforma koja se izvodi mora voditi računa ne samo o specifičnostima i potrebama sadašnjega povijesnog trenutka, već i o institucionalno-društvenim karakteristikama postojećega socijalnog modela. Stoga, ako nismo sigurni tko smo i što možemo učiniti sada, valja nam pogledati unatrag, jer će nam povijesno oblikovane institucije ponuditi barem dio neopodgovornih odgovora.

Drugi je krug povezan s prvim, ali on ide korak dalje i naglašuje ono što bi se moglo nazvati duhom vremena. Duh vremena izvire iz postojećih okolnosti, ali ih na specifičan način natkriljuje. Duh vremena je, zapravo, ključ razumijevanja različitosti vremena nakon Drugoga svjetskog rata, kada su u potpunosti oblikovani pojedini socijalni modeli, i vremena

kraja 20. i početka 21. stoljeća kada se oni radikalno dovode u pitanje. Time se ne želi osporiti činjenica objektivnih društvenih procesa u području rada i života koji vrše pritisak k izmjenama sustava socijalne sigurnosti, već naglasiti da su te objektivne okolnosti izražene i na posve drukčiji ideologijsko-političko-kulturološki način.

U svjetlu obaju navedenih krugova valja čitati preciznu dijagnozu Lazara i Stoyka koji su izdvojili četiri temeljna, zajednička stupa posljednjih socijalnih država. Važnost te dijagnoze proizlazi iz činjenice da se ona ne zasniva samo na gospodarskim i demografskim procesima, već ističe i značenje političkoga konsenzusa o tome da je društvena solidarnost jedan od najbitnijih ciljeva razvoja, a to znači i osnovna pretpostavka ekonomskog napretka. Ti su stupovi sljedeći:

1. zajedničko negativno povijesno iskustvo (što se posebice odnosi na međuratnu ekonomsku depresiju te stravične posljedice rata);
2. politička privrženost ideji nacionalne i društvene solidarnosti, što je povezano s Marshallovom idejom socijalnih prava građana;
3. politički konsenzus o setu instrumenata kojima država izražava svoj autoritet (antikrizna makroekonomska politika i državna opskrba posredstvom poreza, transfera i propisa);
4. pretpostavke o ekonomskim i društvenim uvjetima koje uključuju očekivanje pune (ili barem vrlo visoke) zaposlenosti te očuvanje jakih tradicionalnih obitelji (Lazar i Stoyko, 1998.:4).

Nije teško ocijeniti da je daljnji društveni razvoj doveo u pitanje sve ove stupove. Neslaganje, međutim, postoji i u pokušaju ocjene jesu li ti stupovi posve uništeni, tj. na koji je način danas moguće konstruirati društvenu i ekonomsku potporu suvremenoj socijalnoj državi.

Tablica 1.

Udjel "ovisnog" stanovništva u ukupnom stanovništvu

Zemlja	1950.		1980.		2010. procj.		2040. procj.	
	a	b	a	b	a	b	a	b
Australija	35	23	34	28	33	38	39	52
Francuska	34	33	36	39	34	48	40	56
Japan	41	13	33	28	37	50	42	50
Nizozemska	37	21	34	34	32	48	41	60
Švedska	34	30	36	45	34	51	40	56
UK	33	32	36	41	35	42	38	56
SAD	35	23	34	33	32	40	38	51

a = udjel "ovisnog" stanovništva (mlađeg od 14 i starijeg od 65 godina) u ukupnom stanovništvu;

b = udjel stanovništva starijeg od 65 godina u "ovisnom" stanovništvu.

Izvor: Prilagođeno prema Hill, 1996.:301-302.

Tablica 2.

Obiteljski trendovi u Europi

Zemlja	Stopa sklopljenih brakova ¹		Stopa razvoda ²		Stopa rođenja izvanbračne djece ³		Stopa fertiliteta ⁴	
	1965.	1990.	1965.	1990.	1960.	1991.	1965.	1992.
Belgija	7,0	6,5	0,6	2,0	2,1	10,7	2,60	1,56
Danska	8,8	6,1	1,6	2,7	7,8	46,5	2,61	1,77
Francuska	7,1	5,1	0,7	1,9	6,1	31,8	2,84	1,73
Njemačka	8,4	6,5	1,0	2,2	6,3	15,1	2,51	1,30
Grčka	9,4	5,4	0,4	0,6	1,2	2,4	2,32	1,41
Irska	5,9	5,0	-	-	1,6	16,6	4,03	2,11
Italija	7,7	5,4	-	0,4	2,4	6,6	2,55	1,26
Luxemburg	6,6	6,1	0,4	2,2	3,2	12,2	2,41	1,65
Nizozemska	8,8	6,4	0,5	1,9	1,4	12,0	3,04	1,59
Portugal	8,3	6,9	0,1	0,9	9,5	15,6	3,07	1,48
Španjolska	7,1	5,5	-	0,6	2,3	9,6	2,97	1,23
UK	7,8	6,5	0,7	2,9	5,2	29,8	2,83	1,80

1 = broj sklopljenih brakova u jednoj godini na 1000 odraslih stanovnika;

2 = broj razvoda u jednoj godini na 1000 sklopljenih brakova;

3 = broj rođene djece izvan zakonitog braka u jednoj godini u odnosu na ukupan broj živorođene djece;

4 = broj djece u odnosu na broj žena.

Izvor: George, 1996.:188.

Tablica 3.
Indikatori zapošljavanja u EU*

	1975.	1985.	1990.	1995.
Stopa zaposlenosti ¹	64,2	59,8	62,6	60,3
Stopa aktivnosti ¹	66,7	66,4	67,8	67,6
Stopa nezaposlenosti	3,7	9,9	7,7	10,8
Stopa nezaposlenosti mladih ²	n.p.	22,0	21,2	21,6
Stopa dugotrajno nezaposlenih ³	n.p.	54,6	51,0	49,2

* Podaci se odnose na 15 zemalja EU, a za 1995. uključuju i nove savezne zemlje Njemačke.

1 = u % od stanovništva u radnoj dobi;

2 = u % od radne snage u dobi 15 do 24 godine;

3 = u % od nezaposlenih.

Izvor: European Commission, 1997.:117.

Tablice 1. do 3. jasno ilustriraju razmjere promjena u društvenom i gospodarskom području te pokazuju kako se socijalni aranžmani moraju prilagođavati promjenama u strukturi rada, ali i promjenama u životnim stilovima, tj. novim obrascima participacije u društvu koji se najviše iskazuju u području obiteljskoga života. Sve se ove promjene danas najčešće supsumiraju pojmom globalizacije, koja najviše ukazuje na još možda teško sagledive razmjere autonomnosti međunarodnoga ekonomskog i financijskog sustava. Autonomnost, zapravo, znači jak zahtjev za deregulacijom na lokalnoj ili nacionalnoj razini koja se, ipak, zamjenjuje regulacijom na nadnacionalnoj razini, ali sada sasvim jasno (suprotno prošlom razdoblju) prema mjerilima i zahtjevima najjačih ekonomskih i političkih svjetskih aktera.

Utjecaj svih ovih promjena na socijalnu državu paradigmatki opisuje zaokret od *keynesijanske nacionalne socijalne države* k *schumpeterijanskom postnacionalnom radnom režimu*. Idealno-tipski, schumpeterijanski postnacionalni radni režim, može se prikazati kroz četiri ključne točke:

1. riječ je o schumpeterijanskom sustavu koji promovira stalne inovacije i fleksibilnosti u relativno otvorenim ekonomijama, a u cilju promocije strukturalne kompetitivnosti;

2. riječ je o radnom (*workfare*) režimu u mjeri u kojoj socijalnu politiku podvrgava zahtjevima fleksibilnosti tržišta rada;

3. riječ je o postnacionalnom režimu, jer nacionalni teritoriji gube na važnosti pred međunarodnim čimbenicima (premda se, istodobno, odvija i simultano prenošenje nadležnosti i na regionalnu i lokalnu razinu);

4. riječ je o režimu u kojemu sve veću ulogu igraju nedržavni mehanizmi u kompenzaciji tržišnih nejednakosti i neadekvatnosti u opskrbi državoregulirane ekonomske i socijalne politike (Jessop, 1999.:355-356).

Ovaj idealno-tipski model dobro identificira osnovne razvojne tendencije, ali još ne opisuje kako se taj proces ozbiljuje u pojedinim društvenim sustavima. Stoga na ovom mjestu u analizu treba uvesti varijablu ideologije. Poneki autori čak ističu da je ideologija važnija od sirovoga ekonomskog determinizma u nastojanju objašnjavanja utjecaja globalizacije na socijalnu državu (Yeates, 1999.:380). Tome u prilog ponovno svjedoči povijest koja pokazuje da su, primjerice, M. Thatcher i R. Reagan svoj pohod na socijalnu državu opravdavali kako ekonomskim i političkim, tako i moralnim razlozima.¹ Ovakav je način razmišljanja danas vrlo čest, premda se javlja u različitim inačicama. Stoga možemo govoriti o ideologijskom

¹ "This campaign began in the early 1970s, but became more influential after Margaret Thatcher took over the leadership of the Conservative Party following Edward Heath's election defeat in 1974. ... its claim that state welfare had contributed to *de-industrialization*, had created *disincentives* and had caused *demoralization*. These three 'Ds' link economic, political and moral evaluation of the consequences of state welfare and identify conditions which could only be remedied by reductions in public spending and a withdrawal from the state's dominant role in the welfare regime" (Clarke, Langan, 1993.:50).

utemeljenju socijalnog pesimizma koji se, najčešće, izražava sljedećim postavkama:

1. socijalna država predstavlja samo trošak, a gospodarstvo bi unutar globalizacijskih društvenih okolnosti moglo bolje funkcionirati bez neizdrživih socijalnih nameta;

2. socijalna država podržava ovisničku kulturu, što znači da će se smanjivanjem socijalnih naknada ljudi motivirati na bolji rad i preuzimanje veće odgovornosti;

3. socijalna država potkopava društveni moral pa glavna točka društvene obrane leži u nastojanjima retradicionalizacije društvenih vrijednosti, tj. u povratku krajnje idealiziranoj povijesti.

Važnost ideologijsko-političkog aspekta ilustriraju i sljedeći podaci, koji ukazuju ne samo na nužnost promjena, već i na njihovu veliku upitnost. Riječ je o tome da je ono što je Esping-Andersen nazvao "zamrznutim socijalnim krajolikom" (Esping-Andersen, 1996.), govoreći o tome da se postojeće socijalne strukture opiru promjenama, ima ne samo opravdanje u inertnosti starih socijalnih aranžmana, već i u vrlo visokoj cijeni brzih promjena. Upravo ta cijena na najbolji način razotkriva ideologijsku utemeljenost socijalnog pesimizma, ako već ne može dovesti u pitanje potrebu izmijenjenoga i najčešće liberalnijega socijalnog odgovora svim opisanim društvenim promjenama.

Tablica 4.

Stope siromaštva (linija siromaštva = 50% medijana nacionalnog dohotka)

Tipovi socijalnih država	Rane 80-te	Sredina 90-ih	Promjena
Bazična sigurnost	11,1	15,5	+4,4
Ciljana	9,3	8,0	-1,3
Korporativistička	5,6	7,4	+1,8
Mediteranska	12,8	13,4	+0,6
Sveobuhvatna	5,5	4,4	-1,1
Prosjeck 15 zemalja	7,9	9,2	+1,2

Bazična sigurnost = Kanada, UK, SAD

Ciljana = Australija

Korporativistička = Belgija, Francuska, Njemačka, Luxemburg, Nizozemska

Mediteranska = Italija, Španjolska

Sveobuhvatna = Danska, Finska, Norveška, Švedska

Izvor: Prilagođeno prema Mäkinen, 1999.:8-9.

Tablica 5.

Trendovi u distribuciji dohotka: Ginijev koeficijent

Zemlja	Kasne 70-te /Rane 80-te	Kasne 80-te /Rane 90-te
Francuska	36,4 (1979.)	37,2 (1984.)
Njemačka	25,4 (1978.)	26,0 (1990.)
Italija	33,8 (1979.)	29,2 (1991.)
Španjolska	32,9 (1980.)	30,6 (1990.)
Švedska	19,7 (1979.)	24,7 (1991.)
UK	24,8 (1979.)	33,7 (1991.)
SAD	40,3 (1980.)	43,3 (1992.)
Japan	27,3 (1980.)	29,6 (1989.)

Izvor: George, 1996.:196.

U ranim 80-ima siromaštvo je bilo najraširenije u SAD-u, Španjolskoj, Italiji i Kanadi. Najveći porast siromaštva je u promatranom razdoblju zabilježen u UK, gdje je porast od 1979. do 1995. iznosio čak 10,6%. Ne tako veliki ali, ipak, značajan porast siromaštva bilježimo i u Francuskoj (4,9%), Njemačkoj (3,6%) te SAD-u (3,4%). Ovdje je najzanimljivija činjenica da je riječ o dva različita režima koji se najčešće smatraju nefleksibilnima (Francuska i Njemačka) i gdje se nefleksibilnost optužuje za ekonomsku neprilagodljivost socijalne države, odnosno vrlo dinamičnima (SAD), pogotovo u radnom području i gdje krajnja fleksibilizacija, nasuprot očekivanjima, dovodi do nove klase radnosiromašnih. S druge strane, ako pogledamo distribuciju dohotka, nejednakost je krajem 80-ih i početkom 90-ih najviša u SAD-u, Francuskoj te UK, a UK je ponovno zemlja s najvišim porastom nejednakosti u promatranom razdoblju, što se nesumnjivo može dovesti u vezu s razdobljem vladavine M. Thatcher.

Kompleksnost aktualnih društvenih procesa ilustrira i vrlo recentna studija o socijalnim trendovima u nizu zemalja svijeta (Alber i Standing, 2000.). Autori su pokušali empirijski dijagnosticirati socijalni damping (kao najčešće spominjani nus-proizvod globalizacije), tj. odgovoriti na pitanje pretvaraju li se i na koji način socijalne države u kompetitivne te smanjuju li socijalne troškove. Premda pojam socijalnog dampinga obuhvaća niz različitih premisa, on se u najopćenitijem smislu može definirati kao globalni proces rekomodifikaci-

je rada.² Komparacija razdoblja od 1980. do 1992. godine pokazuje, međutim, da pretpostavljeni rezultat socijalnoga dampinga nije utrk prema krajnjoj redukciji troškova niti harmonizacija na visokoj razini, već više konvergencija u sredini. Konvergencija se prepoznaje u podacima koji pokazuju da vodeće socijalne države ograničavaju državne troškove, dok ih države koje su relativno kasnile u svom socijalnom razvoju nastoje dostići ekspanzijom javnih troškova. Velike razlike, naravno, proistječu i iz visine samoga BDP-a pa i neka zemlja s politikom ograničavanja troškova još uvijek može (zbog visoke razine BDP-a) više i učinkovitije podržavati socijalne programe. Ova analiza još ne govori o tome jesu li se slični trendovi nastavili i nakon 1992. godine te hoće li se nastaviti i u budućnosti, ali možda ipak više sugerira stabilizaciju no radikalnu preobrazbu socijalne odgovornosti većine država, uz znatne (i čini se sve veće) regionalne razlike. No, čak i ako osporimo mogućnost da će većina zemalja nastaviti putom zadržavanja relativno visokih (i manje-više dovoljno učinkovitih) socijalnih troškova, time se zasigurno ne dovodi u pitanje njihovo dosadašnje poučno iskustvo važne ovisnosti ekonomskog napretka o učinkovitim socijalnim aranžmanima.

Sažimajući sve rečeno, valja priznati da su evidentne promjene na djelu te da se sve više posize za nizom liberalno-rezidualnih rješenja. Ona se mogu prepoznati u nizu oblika:

1. fleksibilizacija i deinstitutionalizacija radnih aranžmana;
2. privatizacija niza socijalnih programa (posebice u području obrazovanja, zdravstva i mirovinskog sustava);
3. veća selektivnost i ciljanost u socijalnim programima te smanjivanje troškova kroz zamjenu pasivnih potpora aktivnim programima;
4. smanjenje redistribucije u društvu i povećanje društvene nejednakosti;

5. sve veća ovisnost o tržištu i oslanjanje na niz nedržavnih resursa itd.

No, dosadašnja analiza sugerira i drugu stranu medalje, barem što se tiče većine europskih zemalja.

1. Feksibilniji radni aranžmani preduvjet su veće dinamike na tržištu rada i povećanog zapošljavanja, ali veće zapošljavanje se promovira i povećanim ulaganjem u zapošljivost radnika (*employability*) te zadržavanjem određene razine uređenosti tržišta rada (unutar čega, doduše oslabljeni, sindikati nisu izgubili svoju ulogu), a sve zato da se povećani broj siromaha ne bi primarno regrutirao unutar kategorije zaposlenih.

2. Privatizacija ulazi u područje primarne socijalne odgovornosti države, i to na dva osnovna načina: smanjivanjem prava i izlaženjem imućnijih iz javnih sustava. Privatizacija, ipak, još ne dovodi u pitanje ključne osobine sustava solidarnosti pa, primjerice, većina europskih zemalja reformira ali još uvijek ne napušta javni, solidarni mirovinski sustav.

3. Nema pouzdanih dokaza da ciljanost (kao i privatizacija) vode do smanjenih troškova, ali ima pouzdanih dokaza da zamjena univerzalnih naknada ciljanima povećava nejednakost. Univerzalni socijalni aranžmani su ti koji doprinose univerzalnoj socijalnoj sigurnosti. Jedna od najznačajnijih inovacija u ovom području odnosi se na traženje radne motiviranosti (*workfare*), kao preduvjetu primanja nekih socijalnih potpora ili kao najpoželjnijem rezultatu socijalnog tretmana. U tom sklopu valja notirati činjenicu da se radna orijentacija kombinira sa socijalnim investiranjem, jer je ulaganje u ljudske resurse najbolji jamac povećane zapošljivosti i socijalne uključenosti.³

4. Smanjenje redistribucije i povećanje nejednakosti empirijska je činjenica, ali ne jednako raspoređena među različitim državama. Stoga valja paziti da veliki socijalni troškovi ne rezultiraju nužno slabijim ekonomskim po-

² "Underlying the social dumping thesis is an empirical presumption, which is that international capital mobility is systematically related to cut-backs in social spending, cut-backs in social protection for workers, and cut in 'non-wage labour costs'. In order to increase competitiveness with exports from elsewhere and to attract investment capital, governments set out to lower non-wage labour costs. This involves not only cut-backs in social security schemes, but also lower enterprise welfare and restricted labour rights, including restrictions on the scope of collective bargaining capacities of trade unions. It also involves the provision of subsidies to enterprises, or wage subsidies that allow wage costs. So, in more general terms, social dumping could be interpreted as a global process of 'labour recommodification'" (Alber and Standing, 2000.:101).

³ "Smjernica je, gdje god je moguće, ulaganje u *ljudski kapital*, a ne izravna ekonomska pomoć. Umjesto države blagostanja, trebala bi nam država socijalnog ulaganja, koja djeluje u kontekstu društva pozitivnog blagostanja" (Giddens, 1999.:115-116).

kazateljima,⁴ kao i da je društvena stabilnost jedan od važnih preduvjeta gospodarskog napretka.

5. Promijenjena uloga države ne govori o krajnjoj individualizaciji, već više o diversifikaciji odgovornosti. Promjena socijalne države k socijalnom društvu ne znači i umanjenje uloge države u koordinaciji te odgovornosti za što učinkovitije djelovanje različitih društvenih aktera.

DILEME HRVATSKOGA TRANZICIJSKOG PUTA

Na pitanje kakvi se modeli socijalne politike razvijaju u tranzicijskim zemljama, odgovora još uvijek nema. Premda se mnogi znanstvenici slažu s činjenicom velike sklonosti k liberalno-rezidualnim rješenjima, čini se da je veće suglasje u ocjeni o nesigurnosti reformskog puta (Esping-Andersen, 1996.; Fajth, 1999.; Alber i Standing, 2000. itd.). Indikativno je kako su i u području analize razvoja socijalne politike u tranzicijskim zemljama ponovno dominantne međunarodne organizacije koje zemlje klasificiraju prema svojim (interesnim) kriterijima o tome na koji su način i kako one izvele reforme svojih pojedinih sustava. Tako je, primjerice, Svjetska banka pojedine zemlje ocjenjivala prema tome jesu li poduzele mirovinsku reformu, jesu li reducirale subvencije, suzile ili uvele ciljane dohodovne naknade te oslobodile poduzeća socijalnih troškova (Deacon, 2000.). Ova činjenica pokazuje kako je jedno od najvažnijih pitanja politička moć nametanja kriterija reforme i kako ta moć jače dolazi do izražaja u situaciji modelske konfuzije. Naime, očito je da tranzicijske zemlje polaze od naslijeđenoga specifičnog modela koji je bio naj-

sličniji kontinentalnom modelu socijalnog osiguranja, ali i s elementima sveobuhvatne ideologijski impregnirane sigurnosti. Raspad toga modela ne znači i raspad svih njegovih sastavnih dijelova koji se, međutim, sada ne kombiniraju samo s novim liberalnim rješenjima, već se izvode i u situaciji povećane nesigurnosti i niskih financijskih mogućnosti. Stoga nam se čini adekvatnim govoriti o (nama najbližijem) tranzicijskome srednjoeuropskom modelu, kojega ćemo doduše definirati samo u naznakama, ali koji ostavlja dovoljno prostora dvama važnim procesima:

1. činjenici da će niska razina nacionalnog dohotka te specifičnoga kulturnog naslijeđa (slično kao i u južноеuropskih socijalnih država) dugo davati specifičnu notu rješenjima koja mogu biti ista ili slična drugim socijalnim modelima (primjerice, najbližijem kontinentalnom, konzervativno-korporativnom modelu), ali se ne mogu ozbiljiti na isti način;

2. činjenici da još postoji previše razlika među pojedinim zemljama, čime ostavljamo otvorenim pitanje hoće li se te razlike smanjivati ili će se unutar toga pretpostavljenoga srednjoeuropskog modela distingvirati, primjerice, dvije podgrupe zemalja.

Tablica 5.
Demografska slika Hrvatske

	1991.	1998.
Stalno prisutno stanovništvo	4.518.175	4.224.418
Prosječna starost (godina)	37,2	39,2
Udjel stanovništva 0-14 (%)	19,8	17,5
Udjel stanovništva 65+ (%)	12,4	15,5

Izvor: Gelo, 1999.: 741, 745.

Tablica 6.
Kretanje broja prognanika i izbjeglica

	1992.	1994.	1996.	1998.
Prognanici	269.351	247.480	174.330	97.973
Izbjeglice	305.271	266.989	183.133	31.183
Hrvatske izbjeglice u inozemstvu	114.856	51.925	16.825	-
Izbjeglice iz Hrvatske u BiH i Jugoslaviji	74.728	127.000	314.689	280.230

Izvor: Živić, 1999.:773, 779, 781,783.

⁴ O tome usp., osobito, Bergham, Fouarge, 1999.

Tablica 7.

Međunarodna usporedba indikatora humanog razvoja (1997.)

	BDP per capita (US\$)	Očekivano trajanje života (godina)	Mortalitet dojenčadi (na 1000 živorođenih)	Pohađanje srednjošk. obrazov. (u % od rele- vatne dobne grupe)
Hrvatska	4.060	72	8	66
Estonija	3.360	70	10	83
Mađarska	4.510	71	10	87
Poljska	3.590	73	10	85
Visokorazvijene zemlje	25.890	77	6	91

Izvor: Svjetska banka, 2000.:1.

Tablica 8.

Zaposlenost i nezaposlenost u tranzicijskim zemljama

	Zaposlenost		Registrirana nezaposl.	Nezaposl. prema ARS
	1989.-93.	1993.-97.	1997.	1997.
Hrvatska	-23,4	-6,1	15,6(Q4)**	9,9(Q4)**
Češka R.	-10,3	+3,0	5,2***	5,2(Q4)
Estonija	-15,5	-8,9*	4,6****	10,5
Mađarska	-24,4	-4,0*	10,4***	8,7(Q4)
Poljska	-15,7	+4,7	10,5***	10,2(Q4)

* = 1993.-96.; ** = 1996.; *** = podaci s kraja godine; **** = tražitelji zaposlenja

ARS = anketa radne snage

Izvor: Nesporova, 1999.: 8,19.

Tablica 9.

Javni izdaci za socijalnu sigurnost u % od BDP-a 1998. godine u Hrvatskoj

Mirovine	12
Socijalna pomoć	0,4
Obiteljski i dječji doplaci	1,4
Naknade za nezaposlenost	0,4
Svi transferi	17
Obrazovanje	3
Zdravstvena skrb (procjena)	7
Ukupno	27

Izvor: Svjetska banka, 2000.:24.

Razlike među pojedinim zemljama osobito dolaze do izražaja u slučaju Hrvatske. Tri su međusobno isprepletene razloga uzrok tome:

1. rat s njegovim kratkoročnim i, posebice, dugoročnim posljedicama;
2. proces stvaranja nacionalne države;

3. specifičan društveni razvoj koji je imao osobine odgođene demokracije na unutrašnjem i neuspješne integracije na vanjskom planu.

Ove su okolnosti u bitnome oblikovale hrvatsku socijalnu situaciju, kao i uvjete unutar kojih su se socijalne reforme izvodile. Stoga svaki pregled razvoja socijalne politike u Hrvatskoj mora voditi računa o ovim društvenim čimbenicima.

KOORDINATE HRVATSKE SOCIJALNE SCENE

Makroekonomsko okruženje

Hrvatska je s razinom BDP-a od oko 4400 US\$ u 1999. godini uspoređiva s nekim srednjoeuropskim zemljama, ali to još uvijek predstavlja tek tri četvrtine predratne razine nacionalnog bogatstva. Ista je godina i godina negativnog rasta BDP-a (-0,3%). Razina BDP-a samo je zajednički nazivnik, tj. ilustrator struktu-

ralnih problema prilagodbe ekonomije zahtjevima tržišne otvorenosti. Važnost makroekonomskog okruženja proizlazi iz činjenice da su sadašnja i buduća socijalna sigurnost u velikoj mjeri određene gospodarskom dinamikom, pogotovo stoga što mnogi socijalni problemi izvire manje iz neadekvatnih socijalnih aranžmana, a više iz strukturalnih nemogućnosti osiguranja na osnovi rada. Uz to, socijalnu nesigurnost generira i činjenica da je rad u privatnom sektoru gotovo u potpunosti nereguliran i nezaštićen, tj. da se veliki dio rada obavlja unutar sive ekonomije.

Posljedice rata

Otežani gospodarski rast do određene se mjere može pripisati tranzicijskim poteškoćama, ali prvi i osnovni uzrok hrvatskih razvojnih problema sidri se u ratu s njegovim mnogobrojnim, dugotrajnim i često teško sagledivim posljedicama. Pritom je moguće izdvojiti četiri grupe posljedica:

1. direktne fizičke (još nesansirane) štete i ljudski gubici;

2. veliki broj izbjeglica i prognanika koji su u ratnim godinama direktno opterećivali državni proračun, što se sada pokazuje kao problem povratka tj. društvene i ekonomske revitalizacije ratom pogođenih područja;

3. vrlo nepovoljni demografski trendovi, koji kumuliraju negativni prirodni prirast s posljedicama prisilnih migracija stanovništva;

4. povećanje broja ovisničkih grupa stanovnika – riječ je o ratnim stradalnicima koji primarno traže i očekuju državnu intervenciju, a njihova su očekivanja proteklih godina od strane države bila sustavno pothranjivana.

Uloga države u društvenom razvoju

Uloga i dometi državne intervencije povezani su kako s komunističkim naslijeđem, tako i sa činjenicom da je nacionalna država postala

vrhovni politički i ekonomski arbitar u tranzicijskim godinama. To je, dakako, stvorilo dodatne probleme kako u ekonomskom području, gdje su se najviše očitovale posljedice neuspjele privatizacije i državom sputanog gospodarstva, tako i u području velikih očekivanja od države koja ne dijele samo ratni stradalnici, već i niz drugih osiromašenih grupa stanovnika (posebice umirovljenici i nezaposleni). Pretpostavka kako se kult nacionalne države negativno odražava ne samo na ekonomski, već uopće na cjelokupan društveni razvoj u globaliziranom, tj. visokozahtjevnom svijetu najjasnije je potvrđena problematičnim rezultatima dosadašnjeg razvoja.⁵ To je, s druge strane i na drugi način, potvrđeno i u recentnom istraživanju vrijednosti u Hrvatskoj koje je pokazalo ne samo stanovitu prednost koja se daje kolektivnim vrednotama u gospodarskom području, već više izrazitu ambivalentnost u prihvaćanju individualnih ili kolektivnih preferenci (Zrinščak, Baloban, Črpić, 2000.). To znači da ćemo na eksplicitnoj razini prihvaćati tržišne zakonitosti, ali ne i socijalne posljedice tih odnosa. Ovim se ne želi dovesti u pitanje stanovita opravdanost takvog ambivalentnog stava, a što proizlazi iz percepcije da je u Hrvatskoj riječ o karikaturi tržišnoga gospodarstva, već se želi naglasiti pitanje postojanja, odnosno razvijanja vrednota primjerenijih modernom razvoju.

Rad i nezaposlenost

Okako determinirana socijalna situacija ponajprije je došla do izražaja u području rada. Dotada zaštićeni rad postaje nesigurnim i u tom su području sve tranzicijske zemlje ponajprije iskusile sve probleme novoga društvenog sustava. No, hrvatska se specifičnost ogleda u tome da se gospodarska kretanja krajem 90-ih nisu stabilizirala već je, štoviše, nezaposlenost u 2000. godini narasla do 20,8% registrirane nezaposlenosti. U Hrvatskoj se, također, bilje-

⁵ Citat što slijedi navodi se samo zbog toga što se čini da dimenzije uloge države u društvenom razvoju nisu adekvatno sagledane u svim aspektima te da je to i dalje okolnost koja opterećuje sadašnji i budući razvoj. "Fascinacija svojom državom došla je na taj način i nepoželjne osobine a one se, sada i pojačano, hrane realnom činjenicom da je država još jedino barem donekle sigurno okrilje (u smislu sigurnosti radnog mjesta, isplate plaća, poštivanja zajamčenih prava i sl.) ... Ovdje nije riječ o negaciji nužne uloge države u suvremenom razvoju već o tome da se takvom prenatrpanom ulogom države evidentno zaostaje u gospodarskom razvoju – jer ta dominacija izrazito pogoduje nestvaranju transparentnog i pravno neuređenog državnog sustava ... S druge strane, premda ostaje jedinim donekle sigurnim zaštitnikom, ona je dugoročno sve neefikasniji zaštitnik jer su joj potrebna sve veća, a neproizvedena sredstva za zadovoljenje realnih socijalnih potreba. Otuda dvojstvo da se socijalna dimenzija države želi naglasiti izdvajanjem za socijalne potrebe, proračunskim transferima mirovinskom i zdravstvenom fondu i sl. dok se, s druge strane, insistira na činjenici individualne inicijative i liberalno dizajniranoga poduzetništva" (Zrinščak, 1999.a:71-72).

ži veća razlika između registrirane nezaposlenosti i one koja je mjerena anketom radne snage nego u većini drugih tranzicijskih zemalja, što govori o razmjerima neformalnog rada (znači i nesigurnog rada te rada iz kojeg se ne naplaćuju porezi i doprinosi).⁶ Međutim, i stopa do koje se dolazi anketom radne snage posljednjih godina bilježi rast pa je ona od 10% u 1996. godini narasla na 14,5% u drugoj polovici 1999. godine, što pokazuje da i stvarna nezaposlenost (a ne samo ona registrirana) nezadrživo raste.

Siromaštvo i nejednakost

S jedne strane, zajednički tranzicijski problemi a, s druge, specifično hrvatski ogledaju se u podacima o siromaštvu i nejednakosti u Hrvatskoj. Dok procjena o 10% siromašnih ne zvuči alarmantno u međunarodnim razmjerima, podatak o relativno slaboj učinkovitosti socijalnih transfera u reduciranju stope siromaštva te još više podatak o vrlo visokom Ginijevom koeficijentu (koji pokazuje veću nejednakost u Hrvatskoj nego u nizu zapadnih ili srednjoeuropskih zemalja) s pravom izaziva veliku zabrinutost (Svjetska banka, 2000.; Šućur, 2000.). Kako su nezaposlenost, niska mirovina i nisko obrazovanje glavni prediktori siromaštva te kako su glavni izvori nejednakosti u Hrvatskoj poduzetnički dohodak i zarada iz neformalnog sektora (sasvim različito od Mađarske, Češke i Slovačke), može se zaključiti da je hrvatski prioritet saniranje negativnih posljedica dosadašnjega društvenog razvoja koji je kreirao takvu socijalnu strukturu. Kreiranje novoga društveno-gospodarskog okvira, sličnoga drugim susjednim zemljama, neće automatski sanirati niz socijalnih problema, ali će otvoriti veće mogućnosti njihova rješavanja. Daleko veća i regulirana zaposlenost, stoga, postaje apsolutnim prioritetom. Zbog toga valja prihvatiti zahtjeve za fleksibilizacijom rada jer su fleksibilniji ali, ipak, regulirani radni aranžmani bolje rješenje od postojeće situacije.

Mirovinski sustav

Ova višestruka uvjetovanost funkcioniranja socijalnog sustava najbolje dolazi do izra-

žaja u mirovinskom sustavu. Dok je 1990. godine u Hrvatskoj bilo 1.968.737 osiguranih osoba naspram 655.788 umirovljenika (odnos 3:1), godine 1999. je broj osiguranih osoba pao na 1.406.091, a broj umirovljenika se povećao na 1.017.801 (odnos 1,38:1). To znači da uzroci problema u mirovinskom sustavu primarno ne proizlaze iz strukture javnoga PAYG mirovinskoga sustava, već iz njegove rezidualizacije koja je uzrokovana rješavanjem ekonomskih problema kroz ranije i/ili prisilno umirovljenje, redefiniciju stečenih prava te smanjivanje realne vrijednosti mirovinskih primanja.⁷ U tom se sklopu već provedena mirovinska reforma može činiti radikalnom ali je ona, zapravo, došla s nekoliko godina zakašnjenja, a u velikom je dijelu usporediva s reformama mirovinskoga sustava i u tranzicijskim i u razvijenim europskim zemljama. To se odnosi na povećanje dobi potrebne za umirovljenje, računanje mirovine na temelju uplata tijekom cijeloga radnog staža, strožije odredbe o ranijem umirovljenju itd. Takvom se reformom mirovinski sustav brani od nezahvalnih nastojanja da on bude način rješavanja ekonomskih problema i velike nezaposlenosti te se ustrojava sukladno postojećim ekonomskim mogućnostima. Dojam o zakašnjelosti ovoga tipa reforme pojačava i činjenica neuvođenja, odnosno nereguliranja dobrovoljne mirovinske štednje, što je u Hrvatskoj (sasvim nepotrebno i različito od niza drugih zemalja) vezano uz uvođenje obvezne štednje u privatnim kapitaliziranim fondovima. S druge strane, nemoguće je očekivati da će i ovako reformirani sustav riješiti problem broja postojećih umirovljenika ili niske zamjenske stope dohotka.⁸ Primjerice, studija Svjetske banke priznaje da će nova pravila indeksiranja te isplaćivanje minimalne mirovine po godini radnog staža (a riječ je o elementima mirovinske reforme koji ne moraju nužno biti vezani uz uvođenje tzv. trostupanjskoga mirovinskoga sustava) značajno smanjiti siromaštvo među budućim umirovljenicima, ali samo ako realne plaće budu rastle 4% godišnje. Istodobno, čak 20% budućih umirovljenika neće biti obuhvaćeno novim sustavom pa će oni biti suočeni s rizikom siromaštva (Svjetska banka, 2000.).

⁶ O definicijama, prednostima i nedostacima različitih mjera stope nezaposlenosti usp. Kerovec, 1999.

⁷ O tome, zapravo i na specifičan način, govori i glasovita odluka Ustavnog suda. Usp. Rodin, 1998.

⁸ Godine 1998. je prosječna neto-mirovina iznosila 46,32% prosječne neto-plaće. Usp. Puljiz, 1999.

Dojam nekonzistentnosti i mogućih novih problema u budućnosti izaziva, osobito, kombinacija reforme solidarnoga PAYG sustava unutar novoga trostupanjskog sustava. Uvođenje toga zakonski već uobličena, ali još neprovedenog sustava, u stručnoj se literaturi u svijetu nedvojbeno karakterizira kao uvođenje snažnih elemenata privatizacije i liberalizacije. Premda to ne mora biti razlogom njegove upitnosti, valja jasno reći da su sve procjene uspjeha te reforme u budućnosti vrlo ograničene, jer operiraju s nizom teško kontroliranih varijabli (primjer projekcija o rastu BDP-a, stope inflacije i sl.). Ono što se, ipak, zna jest činjenica da ona mora biti dobro pripremljena, da joj je potrebna društvena i ekonomska stabilnost u dugom vremenskom razdoblju, da ona možda rješava buduće ali svakako ne sadašnje probleme mirovinskog sustava (npr. premali broj osiguranika i prevelik broj umirovljenika) te da nameće pitanje adekvatne zaštite onih grupa stanovništva koje zbog svoje sposobnosti ili zbog stanja na tržištu rada neće biti u mogućnosti akumulirati dovoljno sredstava za svoju starost.

Zdravstveni i obiteljski sustav

Proturječnosti društvenog razvoja te nekonzistentnost socijalnih reformi dolaze do izražaja i u drugim socijalnim područjima. Primjerice, osnovni problemi zdravstvenog sustava proizlaze iz činjenice skromnih i neučinkovitih sredstava za zdravstvenu potrošnju, premda najnovije procjene govore o 9% ili čak 10% BDP-a u 2000. godini.⁹ Niska financijska potrošnja, kombinirana s neorganiziranošću sustava te nereguliranim javno-privatnim *mixom*, osnovni je uzrok njegove rezidualizacije, tj. činjenice da se i tu privatizacija pojavljuje, ponajviše, u svom iskrivljenom izdanju. S druge strane, obiteljska se politika može pohvaliti čak i povećanim pravima (primjer prava iz porodijskog dopusta i dječjeg doplatka). Motivacija ovih povećanih prava dijelom proizlazi iz romantično obojane demografske strategije, što nameće pitanje u kojoj će mjeri ova povećana prava voditi k željenim rezultatima.¹⁰

Sličnu nekonzistentnost nalazimo i u različitoj (čak i posve oprečnoj) zaštiti pojedinih grupa ratnih stradalnika (primjer visokih prava nekih kategorija vojnih, nasuprot nikakvim ili neadekvatnim pravima civilnih invalida rata te invalida rada).

Socijalni sektor i europska integracija

Prihvatanje zaključka da je u tranzicijskim zemljama dosada veću ulogu imala politička nego ekonomska globalizacija (Deacon, 2000.: 157), ima posebnu težinu za Hrvatsku. Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond bili su do sada (a bit će, najvjerojatnije, još neko vrijeme) glavni hrvatski socijalni savjetnici. Kako mala zemlja nema velike mogućnosti nametanja svojih prioriteta, jedino joj preostaje strategija minimiziranja troškova i maksimaliziranja dobiti. U tom je smislu vrlo teško pronaći razloge križarskog rata protiv ideoloških nositelja liberalne politike (tim više što ni pojam liberalizacije sam po sebi nije i ne mora biti suspektan), ali se za male zemlje izuzetno korisnim pokazuje kontrauteg, što se u određenoj mjeri može izraziti kroz proces prihvatanja standarda EU. Premda EU dosada nije iskazala preveliki interes za socijalnu politiku zemalja-kandidata (pitanje je je li to bilo nesvjesno ili svjesno), socijalni standardi EU će u budućnosti imati veći utjecaj kako u samoj EU tako i u budućim članicama (premda takav utjecaj ne valja preuveličavati, jer on ne dovodi u pitanje povijesno-kulturološki oblikovane socijalne sustave). Takav utjecaj proizlazi iz sve veće aktivnosti Europske komisije na planu socijalne politike, a što se ponajviše temelji na mogućnostima što proizlaze iz Amsterdamskog ugovora EU. Time europska socijalna politika, doduše sporo, jača procese modernizacije tzv. europskoga socijalnog modela – i to ne na račun shvaćanja socijalne politike kao produktivnog čimbenika.¹¹ Stvaran utjecaj europskoga povezivanja zasada je vrlo teško procijeniti, ali se ne može podcijeniti njegovo političko značenje za one zemlje kojima su društveni i intelektualni potencijali sasvim zanemarivi u svjetskim konstelacijama.¹²

⁹ Usp. World Bank, 1999.

¹⁰ O tome usp. Nacionalni program demografskog razvika (1997.).

¹¹ Usp., posebice, dokument EU Social Policy Agenda, 2000.

¹² Na ovu važnu činjenicu relativno je rano upozorio Deacon: "Balkan countries are notably absent, especially from the networks of intellectuals which tend to represent a social democratic or social right counterweight to the individualising approach of the IMF" (1994.:66).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Dosadašnji trendovi hrvatskoga socijalnog razvoja predstavljaju zadani okvir budućega razvoja, ali ocrtavaju i mogućnosti njegova profiliranja. Posebice je važno zadane determinante razvoja uobličiti sukladno svjetskim poukama. U tom se smislu mogu izraziti sljedeći stavovi i preporuke.

1. Socijalni izdaci od oko 27% BDP-a (a vjerojatno i nešto više 2000. godine) relativno su visoki za dostignutu razinu gospodarskog razvoja ali se, ipak, mogu smatrati stabilnom činjenicom kroz duže vremensko razdoblje. Niti je moguće tražiti da se oni povećaju niti je društveno izvedivo njihovo smanjenje. Okvir daljnjih socijalnih reformi je, stoga, sasvim određen i on ovisi o mogućem smanjenju javne potrošnje izvan socijalnih izdataka, rastu BDP-a (što supsumira sve društveno-gospodarske pretpostavke njegova rasta) te reformskim pomacima unutar samoga socijalnog sektora koji će povećati učinkovitost socijalnih transfera.

2. Pitanje učinkovitosti socijalnih transfera, međutim, nije jednostavno pitanje. Ocjena o neučinkovitosti lako se može izvesti iz činjenice da visoki socijalni izdaci (do gotovo 30% BDP-a) rezultiraju, nažalost, visokim siromaštvom ili velikom nejednakošću. Ipak, konačnu ocjenu dala bi tek pomnija analiza svih uzroka te neučinkovitosti. Kao što je već rečeno, brojnost ovisnoga stanovništva je svakako važan čimbenik, a na primjeru mirovinskog sustava to se pokazuje kao problem niskih mirovina ili neobuhvata dijela stanovništva mirovinskim primanjima. Osim toga, veliku nejednakost proizvode i mnogi drugi parametri izvan socijalnog sektora (primjerice, regresivan porezni sustav, zarade iz neformalnog rada i sl.). To znači da valja biti skeptičan prema ocjeni Svjetske banke "da mirovine predstavljaju transfer prema relativno dobrostojećem stanovništvu" (Svjetska banka, 2000.:viii) jer se time mirovina vidi isključivo kao rezidualna kategorija zaštite od siromaštva, a ne i pravo na osnovi osiguranja te zbog toga što je vrlo dvojbeno ocjena o "relativno dobrostojećem sta-

novništvu". Jedan veliki dio umirovljenika se zaista nalazi iznad granice siromaštva, ali je pitanje u kojoj mjeri jer podaci govore o niskoj razini prosječnih plaća i prosječnih mirovina. Sigurno je, dakle, samo to da se učinkovitost može povećati preraspodjelom socijalnih sredstava od onih koje su usmjerene privilegiranim skupinama (beneficirane mirovine, prava nekih kategorija ratnih stradalnika) ili programa čiji su svrha i cilj teško procjenjivi (unutar obiteljske politike) k zaista skromnim (i ovoga puta učinkovitim)¹³ izdacima za ciljanu socijalnu pomoć (samo 0,4% BDP-a). U kojoj je mjeri i to izvedivo, drugo je pitanje. Konačno, sama studija Svjetske banke o siromaštvu priznaje da su za smanjenje apsolutnoga, ali i subjektivnoga siromaštva, bitni svi elementi uravnoteženoga društvenog razvoja, a posebno jak i uravnotežen ekonomski rast te osnaživanje siromašnih kroz jačanje demokracije, civilnog društva i vladavinu prava.

3. Reforme pojedinih socijalnih sustava valja povezivati i međusobno usklađivati, a to znači da prvo treba dobro definirati njihov ideologijsko-društveni okvir. Odgovor na pitanje što se i zašto reformira treba biti posve transparentan, što dosad nije bio slučaj (primjer reforme mirovinskog sustava¹⁴ ili promjena u obiteljskoj politici). Motivacija pojedinih reformi, nažalost, prečesto ostaje skrivena i podložna različitim manipulacijama.

4. Stvaranje konzistentnijega socijalnog okvira nije moguće bez obnove temeljnoga društvenog konsenzusa. Društveni konsenzus (a on uključuje promociju bazične društvene solidarnosti) preduvjet je promišljenoga i usklađenoga gospodarskog i socijalnog razvoja.

5. Privatizacija u socijalnom sektoru neminovna je činjenica, ali privatizacija ne mora rezidualizirati javni sustav. Valja posebno koristiti iskustva onih zemalja koje javnom regulacijom nastoje smanjiti nejednakosti privatne socijalne opskrbe. Na taj se način prednosti privatizacije kombiniraju s prednostima javnih sustava.

6. Paradoks Hrvatske jest prevelika i neučinkovita država u socijalnom sektoru. Di-

¹³ Za razliku od ukupnih socijalnih transfera, studija je pokazala da su sami programi socijalne pomoći visoko učinkoviti.

¹⁴ "Posljedica utjecaja dviju suprotstavljenih koncepcija na oblikovanje novih hrvatskih mirovinskih formula generacijske solidarnosti jest nedosljednost u primjeni obiju ovih koncepcija. Te su nedosljednosti, po našem mišljenju, prije odraz nedostatka jasnih socijalno-političkih opredjeljenja, nego svjesnog odabira onoga što je najbolje u obje te koncepcije. ... Sve je to dovelo do zakonskog normiranja složenih, nepreglednih i koncepcijski nedosljednih mirovinskih formula" (Potočnjak, 2000.:16).

verifikacija odgovornosti znači zadržavanje odgovornosti države, ali uz redefiniranje njezine uloge. Država mora biti odgovorna za procese u kojima će decentralizacijom te pedagoškim radom na promicanju individualne odgovornosti aktivirati sputane društvene potencijale. Cilj joj mora biti razvoj svih potencijala socijalnog društva, tj. razvoj kombinirane socijalne politike (Bežovan, 1998.). No pritom treba voditi računa o onome što je Kornai nazvao "vremenskim zahtjevom programa", tj. o činjenici da svaki program traži svoje izvedbeno vrijeme (Kornai, 1998.).

7. Odgovor na pitanje o postojanju i utjecaju socijalnoga dampinga na socijalne troškove u tranzicijskim zemljama još nije pronađen. Međutim, upravo su zato korisna iskustva onih zemalja koje pokazuju da se razvoj temelji ne samo na sniženim troškovima rada, već i na ulaganju u ljudske resurse. Socijalno investiranje ostaje bitnim, možda i najbitnijim izvorom društvenog napretka, tim više što se on može kombinirati s većim naglaskom na radnoj (*workfare*) motivaciji. Država socijalnoga ulaganja jedini je jamac usklađenoga gospodarskog i socijalnog razvoja.¹⁵ Premda se priroda te usklađenosti znatno promijenila, primjerena kombinacija *workfarea* i socijalnog ulaganja čini se da nema alternative.

LITERATURA

- Alber, J. and Standing, G. (2000.) Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context, *Journal of European Social Policy* 10(2):99-119.
- Bergham, J. & Fouarge, D. (1999.) Socijalna zaštita kao produktivan čimbenik, *Revija za socijalnu politiku* 6(1):65-82.
- Bežovan, G. (1998.) Konceptualni okvir kombinirane socijalne politike i komparativna analiza mogućnosti za njezin razvoj u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja* 35(3):399-428.

8. Stoga, premda se može činiti utopijskim i neusklađenim s recentnom situacijom, najnoviji socijalni dokument EU poučan je i za Hrvatsku. "Većina socijalnih troškova za zdravstvo i obrazovanje predstavlja ulaganje u ljudske resurse, sa sličnim ekonomskim učinkom ulaganja u fizički kapital. Kao rezultat, postoji jaka veza između visine tih troškova i stupnja produktivnosti u razmatranim zemljama. Socijalni transferi koji pokrivaju mirovine i druge socijalne naknade razumiju se kao oni koji najviše uravnotežuju i redistribuiraju prihode kroz životni vijek i između društvenih grupa. Međutim, uz osiguranje da su pravilno dizajnirani, njihov ukupni učinak vodi podržavanju više razine zaposlenosti, uz posljedične ekonomske koristi" (European Commission, 2000.a: 2).

Naglasiti valja, ipak, još jednom. Poučnost, naravno, ne sugerira i mogućnost automatske konverzije europskoga modela, jer to sputavaju mnoge zamke aktualne društvene situacije. No ta nemogućnost nije opravdanje ideologijskih pokušaja njegove diskreditacije pogotovo, stoga, što se konačna misao ovoga rada može izraziti u čvrstoj vjeri da je veza socijalnih troškova s produktivnošću i stabilnošću društva ona najbitnija točka koja društvenoj teoriji omogućuje prepoznavanje i opisivanje "crne rupe" s početka ovoga teksta.

- Clarke, J., Langan, M. (1993.) Restructuring welfare: the British welfare regime in the 1980s, in: Cochrane, A. and Clarke, J. (eds.) *Comparing Welfare States. Britain in international context*. Sage Publications.
- Deacon, B. (1994.) Global social policy actors and the shaping of post-Communist social policy, in: Abram de Swaan (ed.) *Social Policy beyond Borders*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Deacon, B. (2000.) Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization, *Journal of European Social Policy* 10(2):146-161.

¹⁵ Najbolji ilustrator toga jest činjenica da sve razvijene zemlje danas mijenjaju svoju imigracijsku politiku zbog uvoza obrazovane radne snage. Stoga je sljedeći primjer više no indikativan. U recentnom broju *The Economist* (28. 10. - 3. 11. 2000.) objavljen je oglas kojim vladina agencija *Czech Invest* poziva ulagače da ulazu u Češku Republiku. Ključni argument jest činjenica da su na međunarodnom natjecanju češki učenici u dobi od 13 i 14 godina pokazali najbolje znanje iz matematike u usporedbi s učenicima drugih zemalja. Pritom se tvrdi da češka vlada neće smanjivati svoje izdatke, već će i dalje jačati svoj obrazovni sustav. Tu je na djelu, i u slučaju jedne razvijene postkomunističke zemlje, ono što Giddens vidi kad govori o državi socijalnog ulaganja. "Pokazuje se da je ulaganje u ljudske resurse glavni izvor moći koje tvrtke imaju u ključnim gospodarskim sektorima. ... Vlade trebaju naglasiti doživotno obrazovanje, razvijajući obrazovne programe koji počinju od djetinjstva i traju i u kasnoj dobi. ... Umjesto oslanjanja na bezuvjetnu pomoć, mjere bi trebale biti usmjerene poticanju štednje, uporabi obrazovnih resursa i drugim mogućnostima osobnog ulaganja" (Giddens, 1999.:121-122).

- European Commission (1997.) *Employment in Europe 1997*. Luxembourg.
- European Commission (2000.a) Towards a New Social Policy Agenda, *European Social Policy Supplement*, July 2000, No. 109.
- European Commission (2000.b) *Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Luxembourg.
- Esping-Andersen. G. (ed.) (1996.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. UNRISD/Sage Publications.
- Euzéby, C. (1998.) Social security for the twenty-first century, *International Social Security Review* 51(2):3-16.
- Fajth, G. (1999.) Social Security in a Rapidly Changing Environment: The Case of the Post-Communist Transformation, *Social Policy & Administration* 33(4):416-436.
- Gelo, J. (1999.) Ratni učinci na promjene demografskih struktura u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja* 43-44(5-6):735-749.
- George, V. (1996.) The Future of Welfare State; The Demand of Welfare, in: George, V. and Taylor-Gooby, P. (eds.) *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. London: MacMillan Press Ltd.
- Giddens, A. (1999.) *Treći put. Obnova socijaldemokracije*. Zagreb: Politička kultura.
- Hill, M. (1996.) *Social Policy. A comparative analysis*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Jessop, B. (1999.) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scales, and Modes of Coordination, *Social Policy & Administration* 33(4):348-359.
- Kerovec, N. (1999.) Kako mjeriti nezaposlenost, *Revija za socijalnu politiku* 6(3-4):259-267.
- Kornai, J. (1998.) Reforma socijalnog sektora u postsocijalističkim zemljama: normativni pristup, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: RSP i SSSH.
- Lazar, H. and Stoyko, P. (1998.) The future of the Welfare State, *International Social Security Review* 51(3):3-36.
- Leibfried, S. (2000.) National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century, *Social Policy & Administration* 34(1):44-63.
- Mäkinen, T. (1999.) Structural pressures, social policy and poverty, *International Social Security Review* 52(4):3-24.
- Mishra, R. (1999.) *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Mullard, M. and Spicker, P. (1998.) *Social Policy in a Changing Society*. London and New York: Routledge.
- Nacionalni program demografskog razvika* (1997.) Zagreb: Ministarstvo razvika i obnove.
- Nesporova, A. (1999.) *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva: ILO.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(1):1-18.
- Puljiz, V. (1997.a) *Socijalne reforme Zapada*. Zagreb: RSP.
- Puljiz, V. (1997.b) Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske; Zapažanja o novim trendovima u socijalnoj politici Hrvatske, u: *Hrvatska kao socijalna država. Zadanosti i usmjerenja*. Zagreb: Centar za industrijsku demokraciju SSSH.
- Puljiz, V. (1999.) Crisis and reform of the pensions system in Croatia, *South East Europe Review* (2):4-9-17.
- Puljiz, V. i sur. (2000.) *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: RSP.
- Pusić, E. (1997.) Socijalna politika u Hrvatskoj – godinu dana kasnije, u: *Hrvatska kao socijalna država. Zadanosti i usmjerenja*. Zagreb: Centar za industrijsku demokraciju SSSH.
- Rodin, S. (1998.) Ustavni sud definira socijalnu državu, *Revija za socijalnu politiku* (5):111-118.
- Scherman, K. G. (2000.) A new social security reform consensus? The ISSA's *Stockholm Initiative*, *International Social Security Review* 53(1): 65-82.
- Svjetska banka (2000.) *Hrvatska. Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju*. Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku. Europa i Srednja Azija.
- Šućur, Z. (prir.) (2000.) Siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj: osnovni pokazatelji, *Revija za socijalnu politiku* 7(2):221-227.
- The 25th ISSA General Assembly (1996.) *International Social Security Review* 49(2):3-163.
- Yeates, N. (1999.) Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections, *Social Policy & Administration* 33(4):372-393.
- World Bank (1999.) *Croatia. Health Policy Note*. Doc. no. 19505-HR.
- Zrinščak, S. (ur.) (1998.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: RSP i SSSH.
- Zrinščak, S. (1999.a) Kriticism i defetizam u hrvatskom društvu. Pogled sociologa, u: S. Baloban (ur.) *Kršćanin u javnom životu*. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve.
- Zrinščak, S. (1999.b) Socijalna politika Republike Hrvatske na prijelomu stoljeća, u: *Strategije raz-*

voja skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj.
Zagreb: Vlada RH.

Zrinščak, S., Baloban, S., Črpić, G. (2000.) Dostojanstvo čovjeka i rad, *Bogoslovska smotra LXX* (2):443-470.

Živić, D. (1999.) Promjene u dinamici i razmještaju prognaničko-izbjegličkog kontigenta u Republici Hrvatskoj od sredine 1991. do sredine 1998. godine, *Društvena istraživanja* 43-44(5-6): 767-791.

Summary

THE SCYLLA AND CHARYBDIS OF SOCIAL SECURITY

Siniša Zrinščak

This study discusses the external and internal determinants that influence changes in the system of social security in Croatia. In order to describe the external determinants, the social circumstances which have formed the common pillars of post-war welfare states must first be identified, and second, the changes which have seriously damaged these pillars: changes in the structure of the population, family trends and forms of employment. The impact of these changes is described paradigmatically through a diversion from the Keynesian national welfare state towards the Schumpeterian post-national work regime. These changes can also be associated with the data on the growth of poverty and inequality in many countries throughout the world. The analysis shows that in most European countries we can no longer speak of the significant impact of social damping, and that a range of liberal-residual solutions are linked with programmes to increase employability, but within a framework that maintains public systems, that is, universal social arrangements.

The analysis of the Croatian situation begins by establishing that there is still no answer to the question on how this model has been developed in post-communist countries. Therefore, for these countries, the term Central European transition model has been suggested. Apart from common transitional problems, Croatia has also been marked by three specific phenomena: the war and its consequences, the effect of the creation of a national state, and the specific social development with the features of a postponed democracy and an unsuccessful process of European integration. The axes of the Croatian social situation have been marked by an unfavourable macroeconomic environment, large unemployment and non-regulated work, a greater inequality than in most other countries, problems in the transformation of the pension system, etc. The conclusion of the paper deals with the large social costs which are difficult to avoid, the necessity for better coordination between reforms and individual social sectors, the importance of renewing social consensus, the dangers of privatisation, and the decreased competence of the state which must still maintain its fundamental social responsibility in the process of decentralisation and in activating all social potentials, etc. Finally, the necessity of seeking a balance between workfare and social damping is particularly emphasised, as well as the understanding that a state which carries out a policy of social investment is the only guarantor for the achievement of harmonious economic and social development

Key words: social security, world, Croatia, social changes, consequences of the war and transition, a social investment state.