

## Hrvatska kao socijalna država: godinu dana poslije

Na Okruglom stolu "Hrvatska kao socijalna država", održanom krajem studenog 1996. godine, u desetak referata te u raspravi naznačeni su glavni problemi s kojima se na planu socijalne politike suočava naša zemlja. Referati su objavljeni u Reviji za socijalnu politiku 3-4/1996., a rasprava u broju 1 iz 1997. godine.

U ovom broju našeg časopisa objavljujemo naknadna zapažanja desetorice ključnih sudionika Okruglog stola o aktualnim problemima naše socijalne države.

Inicijativu za pisanje komentara "Godinu dana poslije" dao je Centar za industrijsku demokraciju Saveza samostalnih sindikata Hrvatske, koji je u posebnoj knjizi pod naslovom "Hrvatska kao socijalna država" tiskao deset uvodnih referata na Okruglom stolu, raspravu te ove naknadne komentare o socijalnoj politici.

Smatrali smo zanimljivim i korisnim našim čitateljima predočiti najnovija zapažanja o socijalnoj politici istaknutih sudionika spomenutoga Okruglog stola.

Uredništvo

Marijan Valković

### Rad i nezaposlenost danas

Danas se život ne da zamisliti bez rada. On je, kaže papa Ivan Pavao II. u enciklici o ljudskom radu *Laborem exercens* (br. 3.) "ključ, možda bitni ključ cijeloga društvenog pitanja". U širokoj lepezi značenja koje ima rad u životu čovjeka nalazimo više važnih odrednica: rad kao potreba, put prema vlastitom razvitku, oblikovanje i prevladavanje svijeta, zvanje i služba, pokora, zadovoljština i proslava Boga.<sup>1</sup> Kršćanski nauk o ljudskom radu temelji se bitno na antropologiji, prema kojoj čovjek, s jedne strane, radom sudjeluje u Božjem stvarateljskom oblikovanju svijeta. To je ona "objektivna" dimenzija rada. Međutim, u isto vrijeme čovjek radom razvija samoga sebe kao osobu, u individualnom i društvenom pogledu. To je ona "subjektivna", antropocentrična strana rada koja ima prednost pred "objektivnom". Stoga, dosljedno, u crkvenom socijalnom nauku rad ima prednost pred kapitalom u organizaciji društvenog i gospodarskog života.

#### "HOMO FABER" I PROIZVODNI RAD

Ovdje mislimo na rad u najširem smislu: "Riječ *rad* označava svako čovjekovo djelovanje

je bez obzira na značenje i okolnosti toga djelovanja" (*Laborem exercens*, predgovor). No ipak takvo široko antropološko shvaćanje rada kao djelovanje (*actio, action, activity, Tätigkeit...*) valja suziti na onaj oblik koji je u prvom redu vrednovan kao rad u suvremenoj industrijskoj civilizaciji. Valja naime imati pred očima da rad ima različito značenje u raznim civilizacijama. U agrarnoj civilizaciji rad je društven u prvom redu preko obitelji kao temeljne društvene i gospodarske ustanove. U modernom industrijskom i kapitalističkom društvu rad je bitno određen tržištem. Ljudski se rad osamostaljuje te se shvaća kao "proizvodni" rad s tržišnom cijenom.

Moderni oblik ugovorenoga "najamnog rada" (*Erwerbsarbeit*, privredni rad) kao temeljni i po mogućnosti trajni izvor prihoda za život razvija se usporedno s razvojem moderne industrijske civilizacije. Sama riječ "rad" počinje se upotrebljavati u tom posebnom značenju po prilici na prijelazu iz 18. u 19. stoljeće. Otad imamo, s jedne strane, problem kako tom "tržištu rada" dati ljudsko lice (pitanje humanizacije rada), jer kao ljudski rad ne bi smio

<sup>1</sup> J. Höffner, *Christliche Gesellschaftslehre*, 6. izd., Kevelaer, 1975., str. 122-127.

biti novim oblikom ropstva, na što su upozoravali mnogi i prije Marxa, posebice u Francuskoj.<sup>2</sup> S druge strane, vidjevši goleme prostore 19. stoljeća na znanstvenom i tehničkom polju, mnogi će biti zapanjeni čovjekovim uspjesima i njihovim povratnim učincima na samoga čovjeka. Čovjek se ponosno shvaća kao *homo faber*. U kršćanskoj antropologiji tijekom minulih stoljeća rad će imati većinom pozitivno značenje kao mogućnost da bi čovjek mogao opstati i živjeti: "Tko neće da radi, neka i ne jede", zaključuje sv. Pavao (2 Sol 3,10). Imat će i duhovnu dimenziju, izraženu u benediktinskom načelu "moli i radi". No ipak treba dodati da je refleksno antropološki pristup radu plod novijeg datuma, osobito nakon Drugoga vatikanskog sabora.

Uvjeti života utemeljeni na proizvodnom radu daju pečat modernoj civilizaciji razvijenih zemalja, a malo-pomalo i cijelom svijetu. Simptomatično je da iste godine kad Adam Smith izdaje svoje poznato djelo *Bogatstvo naroda* (1776.), u Francuskoj je državnik i ekonomist Turgot malo prije smrti ukinuo sve cehovske i trgovačke korporacije, naredbom koja polazi od toga da uspjeh trgovine i svakog poduzeća "zahtijeva sudjelovanje dviju vrsta ljudi, poduzetnika ... i običnih radnika koji rade za prve na temelju dogovorene plaće".<sup>3</sup> Drastično će se smanjivati rad u primarnom sektoru gospodarstva, a usporedno s rastom industrije još će više rasti područje uslužnih djelatnosti,<sup>4</sup> ali velikim dijelom po modelu rada u industriji. U prošlom stoljeću počeo će se isticati "pravo na rad",<sup>5</sup> što će ući i u međunarodne dokumente.<sup>6</sup> Louis Blanc će 1836. zahtijevati da država mora osigurati

"pravo na rad". Politički i socijalni potresi našega stoljeća samo će pojačati, zajedno s razvitkom znanosti i tehnologije, isticanje "prava na rad". Ono je danas općenito priznato, samo je pitanje o kakvu je "pravu" riječ i, posebice, kako ga osigurati.

## PROBLEM PROIZVODNOG RADA

No masovna pojava nezaposlenosti u novije vrijeme navodi na preispitivanja. Moderna znanstvenotehnička civilizacija jednostrano je pre naglasila rad kao proizvodnje i tako shvaćen rad postao je temeljem cjelokupne društvene superstrukture. U tom kontekstu imaju svoju težinu određene kritike koje neki upućuju suvremenoj civilizaciji, na primjer E. Fromm, H. Marcuse i, posebice, Hannah Arendt.<sup>7</sup> Veliku korekturu će učiniti Drugi vatikanski sabor u dokumentu *Radost i nada* i Ivan Pavao II. u enciklici *Laborem exercens*, dajući prednost radu pred kapitalom i personalno-antropološkim učincima pred proizvodnjom, što je velik izazov osamostaljenom tržišnom gospodarstvu.

Današnja nezaposlenost u industrijski razvijenim zemljama upućuje na temeljite analize, koje moraju voditi računa o nekim novim čimbenicima u današnjoj civilizaciji: moderne tehnologije (elektronika, informatika itd.), globalizacija, ekologija, želja za samoodređenjem pojedinaca, zaposlenost žena, kriza socijalne države i sve slabija "solidarnost generacija", međunarodne migracije itd.

Glavni simptom ne samo promijenjene uloge rada nego i, čini se, cjelokupnog gospodarsko-društvenog sustava mnogi vide baš u pojavi nezaposlenosti, s kojom ni bogate i in-

<sup>2</sup> Već dvadesetih i tridesetih godina 19. stoljeća skupina katolika oko lista *L' Avenir* (Lamennais, Montalembert, Charles de Caux i dr.) oštro će reagirati na socijalne nepravde i bijedu radnika. Philippe Buchez 1829. god. u svojim kritikama i Alban de Villeneuve-Bargemont u svom *Velikom priručniku kršćanske političke ekonomije* 1834. po mišljenju Daniela Ropsa ništa ne zaoštaju za Marxom u kritici tadašnjih socijalnih prilika. Sam izraz "iskorištavanje čovjeka po čovjeku" (izvorno potječe, čini se, od Sait-Simona) upotrijebio je prije Marxa kard. Giraud (Cambrai) 1845. godine.

<sup>3</sup> Navodi J. Revel, u: *Annales E.S.C.*, ožujak-travanj 1988., str. 296; usp. P. Vallin, Travail, u *Dictionnaire de Spiritualité*, sv. XV., Paris, 1991., str. 1243.

<sup>4</sup> Prema podacima Svjetske banke iz 1992. godine omjer industrijskih proizvoda i uslužnih djelatnosti iznosi u bruto domaćem proizvodu Njemačke 39:59%, Engleske 36:62%, SAD 29:69%, Japana 41:56%. U Hrvatskoj općenito omjer u strukturi proizvodnih i uslužnih djelatnosti (BDP=100) iznosi 1995. god. 62,12:37,88 (J. Sirotković, *Hrvatsko gospodarstvo*, HAZU-Golden Marketing, Zagreb, 1966., str. 122).

<sup>5</sup> R. Krietemeyer, Die Entstehung und Entwicklung des Rechts auf Arbeit, u: *Concilium* 18 (1982), Heft 12, str. 718-724.

<sup>6</sup> Internationales Arbeitsamt (Ženeva), Das Recht auf Arbeit in internationalen Vereinbarungen, u: *Concilium* 18 (1982), Heft 12, str. 724-728.

<sup>7</sup> H. Arendt, *Vita activa*, Zagreb, 1991. Inspirativno je njezino razlikovanje između "rada" (*labor*), "proizvođenja" (*work*) i "djelovanja" (*action*).

dustrijski razvijene zemlje ne mogu izići na kraj.

Bernhard Jagoda, predsjednik nezavisnoga Saveznog zavoda za rad u Njemačkoj (Nürnberg), daje neke preporuke i prognoze s obzirom na Njemačku: budući da je fizički nekvalificirani rad najviše u krizi, treba težiti za stručnim oblicima rada. Neki oblici rada opadaju, dok drugi imaju budućnost (zdravstvo, izobrazba, socijalne službe, razni oblici savjetovanja, mediji, zabava). Sve će se više provoditi "lean production" i "lean management". Samostalan rad (i kao "Telearbeit"), mala i srednja poduzeća, savjetovanja, specijalizirane usluge, slobodna suradnja i "umreženi" rad sve će više prevladavati. Jedva će biti ugovora o radu za cijeli život. Sve će više vrijediti "ljudski kapital", a znanje postaje temeljnim čimbenikom rada u novim prilikama.<sup>8</sup>

Europska unija u cjelini muku muči kako riješiti problem nezaposlenosti. Vijeće ministara Europske unije pozvalo je i crkve da iznesu svoje mišljenje s obzirom na socijalnu problematiku (18 milijuna nezaposlenih, 52 milijuna siromašnih). "Europska komisija za crkvu i društvo", "Eurodiakonija" (protestantska varijanta Karitasa), Komisija episkopata Europske unije i Europski karitas (s katoličke strane) u zajedničkom dokumentu vide nezaposlenost kao glavni socijalni problem, ali za njegovo rješavanje potrebne su "promjene u europskim gospodarskim i socijalnim paradigmatima". Pitanje nezaposlenosti treba rješavati u cjelini gospodarstva. Rad je temeljna vrijednost, ali uza nj treba gledati i na druge vrednote: odgoj i prosvjetu, slobodno vrijeme i kulturu općenito.<sup>9</sup>

Razna je mišljenja u Njemačkoj izazvalo zajednički socijalni dokument Evangeličke i Katoličke crkve, objavljen u veljači 1997. pod naslovom "Za budućnost u solidarnosti i pravdi".<sup>10</sup> I taj dokument ističe problem nezaposlenosti u Njemačkoj (u siječnju 1997.: 4,6 milijuna

na). Uz neke konkretne prijedloge (npr. eventualno "kraćenje i dioba" privrednog rada) dokument zaključuje kako je potrebno "prevladati dominaciju privrednog rada (*Erwerbsarbeit*) društveno priznavajući i podržavajući razne oblike rada, također u obitelji i u tzv. dobrotvornim djelatnostima" (br. 176).

U zagovaranju radikalnijih promjena u Njemačkoj ističu se, s demokršćanske strane, saski predsjednik vlade Kurt Biedenkopf i Meinhard Miegel, upravitelj privatnog "Instituta za gospodarstvo i društvo" u Bonnu i stručnjak na čelu bavarsko-saskog "Povjerenstva za pitanja budućnosti", a pridružuje im se i liberalni političar Otto Lambsdorff. Navedeno povjerenstvo navodi: "Danas možemo proizvesti bruto domaći proizvod iz 1970. god. za polovicu tadašnjeg radnog vremena" te nastavlja da je 1980. godine "četiri od pet zaposlenih imalo 'normalni radni odnos', dakle puno radno vrijeme. Danas su to samo dvojica od trojice, a za koju godinu bit će to svaki drugi. Gospodarski gledano, činjenica je da se u svim rano industrijaliziranim zemljama smanjuje značenje privrednog vremena u proizvodnom postupku gospodarskih vrijednosti. Međutim, sa sociokulturalnog gledišta treba ustanoviti da raste broj ljudi koji žele raditi. To je u svezi s velikim postotkom sposobnih za privredni rad u domaćem stanovništvu i porastom udjela žena u privredi". Težak je problem "što smo naše društvo posve strukturirali oko privrednog rada", tumači M. Miegel.<sup>11</sup> Nezaposlenost, kao kriza "ovisnoga" privrednog rada, jest "glasnik društvene promjene". Alternative postoje i ne bi smjelo biti razloga za pesimizam, dodaje sir Ralf Dahrendorf, ali socijalna politika mora početi novim putovima.

I u socijalnom nauku Crkve proučavaju se suvremene promjene rada, tragom enciklike *Laborem exercens* (J. Schasching, M. Spieker, J.-M. Calvez i drugi). U ožujku 1996. održan je u Vatikanu i poseban simpozij o problemu rada. Izgleda da se priprema nov crkveni

<sup>8</sup> B. Jagoda, Arbeits und Berufswelt im Umbruch, u: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. XI. 1997., str. B1.

<sup>9</sup> Konačni tekst, koji sažimlje i vrednuje stotinjak dokumenata, izraden je u travnju 1997.

<sup>10</sup> *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover-Bonn, 1997.

<sup>11</sup> Usp. Hans-Gerd Heine, Wunsch und Wirklichkeit. Mit Wachstum allein ist das Problem nicht zu lösen, u: *Süddeutsche Zeitung* 24./25./26. prosinca 1996., str. 27. Osvrt na *Program za rast i zaposlenost* njemačke vlade iz siječnja 1996. ("Program u 60 točaka"). Do 2000. godine vlada predviđa prepoloviti nezaposlenost. Dok Biedenkopf, Miegel i Lambsdorff drže da to nije moguće postići, predsjednik Saveznog zavoda za rad u Nürnbergu Jagoda drži da je moguće uz određene uvjete. U listopadu 1997. službeno je objavljeno da u Njemačkoj ima 4,3 milijuna nezaposlenih. Mišljenje Biedenkopfa i Miegela podržava i sir Ralf Dahrendorf, koji je govorio na proslavi 20. obljetnice njihova instituta u Bonnu (F.A.Z. 11. 10. 1997., str. 15).

dokument o radu, a Calvezova najnovija knjiga o radu i njegovim mijenama bila bi dio pripremnih studija.<sup>12</sup> Predviđanja nekih ekonomista su "halucinantna", kaže Calvez: god. 2018. samo 8% aktivnog stanovništva proizvelo bi sve što je potrebno ljudima na svjetskoj razini. Pozivajući se na ekonomske stručnjake, posebice na Jeana-Paula Maréchala, Calvez navodi dva moguća rješenja: 1. smanjenje i podjelu radnog vremena, i 2. uvođenje "egzistencijskog", "bazičnog" ili "građanskog prihoda" (*basic income*, *Grundeinkommen*, *Bür-*

*gergeld*, *assegno universale* itd.). Već desetak godina djeluje i znanstveno udruženje "European Basic Income Network". Calvez iznosi razloge i teškoće i za jedno i drugo rješenje. U svakom slučaju pristup radu treba omogućiti svima, a socijalna i gospodarska politika mora priznati novu dimenziju rada: da on ne bude gledan samo ili u prvom redu kao sredstvo za proizvodnju dobara nego kao osobni ljudski rad u širokom spektru društvenog života (uključujući rad u obitelji, odgojni, humanitarni rad itd.).

**Alica Wertheimer-Baletić**

## Smjer demografskih kretanja

Demografske promjene i procesi po svojim su posljedicama i tijekom dugoročni, tako da godinu dana od članka "Specifičnosti demografskog razvitka u Hrvatskoj i njihove socio-ekonomske implikacije", nakon kojih pišem ove retke, predstavlja za demografske fenomene doista nesignifikantno razdoblje. Jer pokazuje se da se sve demografske promjene i procesi koji su obrađeni u članku odvijaju po utvrđenom smjeru. Osim toga, valja naglasiti da je Hrvatska i dalje po demografsko-statističkom kriteriju razine vitalnih stopa u posttranzicijskoj etapi razvitka svog stanovništva, slično kao zapadnoeuropske visokorazvijene zemlje, a da po razini gospodarskog razvoja znatno za njima zaostaje.

Ako želimo podcrtati nastavljene demografske promjene, slijedi da se ukupan broj stanovnika iz godine u godinu smanjuje, kako to kazuju procjene te demografske veličine, ali se to prije popisa stanovništva u 2001. godini, a ni o promjenama u strukturama stanovništva, niti o migracijskim obilježjima, ne može precizno kvantitativno iskazati.

Regionalna neujednačenost razmještaja stanovništva Hrvatske, potencirana Domovinskim ratom i ratom u Bosni i Hercegovini, i dalje ostaje problem demografskog i ukupnog razvoja. Tendencija se nastavlja u pravcu po-

većane koncentracije stanovništva u velikim gradovima (osim Osijeka - koji je zbog posljedica Domovinskog rata u tom pogledu zaostao po stupnju koncentracije žiteljstva).

Prirodno kretanje stanovništva, koje je od 1991. do 1995. godine bilo negativno, tj. rezultiralo je prirodnim smanjenjem (u apsolutnom iznosu i po stopi), bilo je još i 1995. godine negativno (iznos prirodnog smanjenja -354, odnosno stopa prirodnog smanjenja iznosila je -0,1 promila), a u 1996. godini zabilježilo je prvi put nakon petogodišta 1991-1995. pozitivan predznak. Od stope prirodnog smanjenja -0,1 promila u 1995., zabilježilo je skokovit porast i to na 0,7 promila u 1996. godini. To se objašnjava znatnim porastom broja djece izbjeglica iz Bosne i Hercegovine rođene u inozemstvu (koji je u 1996. bio najveći u cijelom petogodištu 1991-1995. i koji je 1996. iznosio 5.593). Da nije bilo tog porasta, prirodno kretanje u Hrvatskoj zadržalo bi i u 1996. negativan predznak (više umrlih nego rođenih).

Sljedeća dinamička sastavnica ukupnog kretanja našeg stanovništva - migracijski saldo (neto migracija) - vjerojatno je i dalje, tj. u dvije navedene godine, negativna. Više se ljudi iselilo nego uselilo u Hrvatsku, premda se brojčana vrijednost tog migracijskog salda također ne može procijeniti preciznije prije po-

<sup>12</sup> J.-M. Calvez, *Nécessité du travail. Disparition d'une valeur ou redéfinition?*, Les Editions de l'Atelier-Éditions Ouvrières, Paris, 1997.

pisa stanovništva 2001. godine, jer Hrvatska nema tzv. registar stanovništva. Prema tome, u dvije posljednje godine ukupan broj stanovnika Hrvatske i dalje se smanjuje (smanjenje je započelo nakon 1991. godine), i to pod utjecajem i prirodnog smanjenja stanovništva i negativnog migracijskog salda.

Što se strukturnih promjena tiče, u strukturi stanovništva po dobi nastavlja se, snagom demografske inercije, proces starenja stanovništva Hrvatske, koji će nakon 2000. ojačati, jer u staračku dob pristižu brojne generacije rođene nakon II. svjetskog rata uz produženo očekivanje/trajanje života.

Promjene u ekonomsko-socijalnoj strukturi stanovništva (prema djelatnosti, zanimanju, tipu naselja, obrazovanju, itd.) u znatnoj su mjeri pod utjecajem migracija uvjetovanih ratom početkom 1990-ih godina, napose vezano uz doseljavanje u Hrvatsku stanovništva iz Bosne i Hercegovine, koje je prema navedenim obilježjima bilo na nižoj razini strukturnih promjena nego stanovništvo Hrvatske (napose u pogledu etapnog razvoja stanovništva i nje-

govih odrednica). U tom su smislu promjene koje su u tijeku usporenije, kako po djelatnosti, tako prema zanimanju i napose prema razini obrazovanja.

Do znatnih je promjena došlo i dolazi u nacionalnoj i konfesionalnoj strukturi zbog ratnih događanja. Smanjen je tako broj i udjel Srba, a povećan - zbog doseljavanja, ponajprije iz Bosne i Hercegovine - broj i udjel Hrvata. Istodobno je zbog istih razloga porastao u Hrvatskoj broj i udjel građana rimokatoličke vjeroispovijesti.

Migracije su dakle i u posljednje dvije godine mijenjale i dalje mijenjaju ukupno kretanje stanovništva, njegove dinamičke sastavnice i strukturu stanovništva Hrvatske. Pri tome mislimo ponajprije na migracije uvjetovane ratom početkom 1990-ih godina ne samo na prostoru Hrvatske već napose u Bosni i Hercegovini. Migracija zbog "vanjskog" čimbenika, tj. zbog rata, pokazat će se u popisu stanovništva 2001. godine kao važan čimbenik ukupnih i strukturnih promjena stanovništva u Hrvatskoj.

**Stjepan Zdunić**

## **Granice redistributivnih mogućnosti gospodarstva**

1. Prije godinu dana mogle su se naznačiti za rješenje socijalnog stanja naših umirovljenika, nezaposlene populacije, širih slojeva siromašnijeg stanovništva sljedeće politike:

a) proračunski deficit kao mogući instrument antirecesijske politike i izvor financiranja duga države umirovljenicima;

b) reforma poreznog sustava kao izvor financiranja duga države umirovljenicima;

c) restrukturiranje proračunskih izdataka u korist financiranja socijalno ugroženih skupina, osobito umirovljenika.

Tragom navedenih politika te ekonomskog i socijalnog procesa koji se realno zbilo tijekom protekle godine i po dana nameće se potreba usporedbe pretpostavljenih i realno ostvarenih politika i procesa. U nastavku se stoga iznose procjene realnosti pretpostavki, a zatim se upućuje na konzistentnost tih pretpostavki s ciljevima politike. Realnost pretpostavki uvje-

tuje "prognostičku snagu" scenarija događanja, odnosno šanse njegova ostvarenja. Niža ili viša prognostička snaga ne mora značiti slabu konzistentnost pretpostavki, ciljeva i odabranih instrumenata; unatoč konzistentnosti ciljeva i instrumenata, može se dogoditi veća ili manja distancija poželjnog od ostvarenog ekonomskog i socijalnog cilja. To je uvjetovano stupnjem realnosti glavne pretpostavke na kojoj je scenarij zasnovan. U prošlogodišnjoj analizi to je visoka stopa rasta BDP-a, koja po sebi implicira sasvim određenu razvojnu strategiju. Ta strategija nije mogla biti predmetom naše analize.

U prethodnom smislu zanimljivi su sljedeći nalazi:

### **Ad a)**

Kao jedan od načina rješenja socijalnih pitanja našeg društva odabrano je tzv. deficitno

financiranje proračunskih rashoda. Deficitno financiranje pri tome se shvaćalo kao instrument antirecesijske politike, kao što je to uobičajeno, sve do prije današnjih "maastrichtskih" kriterija, u razvijenim zemljama. S tim povezano vanjsko zaduživanje strogo je uvjetovano, u naznačenom prijedlogu, visokom stopom rasta BDP-a, koja je trebala osigurati relativno jednostavno vraćanje tako nastalog državnog duga, uključivo tekuće servisiranje kamata, u srednjoročnom razdoblju s uobičajenim pomakom. Pretpostavljena je potrebna stopa rasta od oko 10% u tom razdoblju, s pretpostavkom poticanja agregatne potražnje. Rezultat realnog procesa je sljedeći:

- stopa rasta BDP-a bila je ispod ili oko 5% u 1996/97. godini; zaduživanje u inozemstvu i u tim se uvjetima poduzelo, i to radi financiranja socijalnih programa, uglavnom kao ratnih posljedica; ukupni dug zemlje porastao je više nego što bi to dopustila ostvarena stopa rasta BDP-a, ali je pri tome tekući proračunski deficit ostao u "maastrichtskim" okvirima, tj. do 3% BDP-a; dodatno zaduživanje djelomično je učinjeno radi izdataka za dodatne socijalne programe, tako da realno dizanje mirovina nema "dodatnog" izvora financiranja, a osobito nema prostora za njihov realni rast od najavljenih 25%, što bi značilo povećanje udjela u prošlogodišnjem BDP-u od barem 1,8 postotnih poena; to je gotovo 40% statističkog prirasta BDP-a; pokazalo se da je to nerealno visok postotak; distancija ostvarene stope rasta BDP-a od poželjne desetpostotne stope rasta je prevelika. Nerealnost povećanja udjela mirovina u BDP-u može se ilustrirati činjenicom da preuzeta obveza restrukturiranja i privatizacije većih poduzeća i infrastrukturnih sustava povlači rast nezaposlenosti, koja zahtijeva, prema aranžmanu sa Svjetskom bankom i MMF-om, dodatne socijalne izdatke od 1,47% BDP-a; taj je iznos gotovo jednak naznačenom potrebnom povećanju udjela mirovina u BDP-u.

Zaključiti valja da uz ostvarenu stopu rasta BDP-a i financiranje dodatnih socijalnih programa zbog povećanja nezaposlenosti, nastale zbog restrukturiranja, nema prostora za unapređenje blagostanja bilo koje druge socijalne skupine našeg društva; to pak nameće pitanje revizije samih aranžmana sa svjetskim financijskim institucijama, i to na način da se utvrde razvojno orijentirani aranžmani s dinamičnim stopama rasta, bar u srednjem roku, te da se

dobije za tu svrhu adekvatna podrška, ako se pokaže potrebnom. Ako bi stopa rasta BDP-a povlačila porast zapošljavanja od barem 1,5% godišnje, računano na današnji broj zaposlenih, počeo bi se popravljati položaj umirovljenika, uz pretpostavku iste stope doprinosa, ali vrlo sporo, gotovo jedva primjetno. Realan način izlaza iz krize jest smanjenje "omjera ovisnosti"; on pak ovisi o dinamici rasta; ostvarena dosadašnja dinamika rasta preslaba je za ozbiljniji zaokret.

Konačno, iskazana prognostička moć pretpostavke o mogućnosti poboljšanja položaja umirovljenika na osnovi visoke stope rasta BDP-a vrlo je slaba, što je iskazano prevelikom distancijom između poželjne i ostvarene stope rasta BDP-a. U uvjetima niske stope rasta do poboljšanja bi moglo doći samo uz jaku redistribuciju javnih izdataka države, što je pak vrlo teško izvodivo zbog otpora drugih socijalnih skupina i državom zadanih prioriteta.

#### Ad b)

U reformi poreznog sustava kao mogućim dodatni izvor financiranja socijalnih izdataka, posebno mirovinskih, naglasak je bio na novom poreznom obliku, tzv. porezu na kapital-ski dobitak. Izdašnost tog poreza ovisi također o dinamici rasta gospodarstva odnosno oporavku i izlasku iz recesije. Cijena kapitala (dionica, realne imovine) ovisi o prosperitetu privrede: u recesiji te cijene padaju, a time se gubi porezna osnova odnosno porezni prihod; kako je elementarna pretpostavka izdašnosti tog poreza rast cijena financijske imovine, a za to je potreban dinamičan rast, taj izvor financiranja mirovina pokazao se nerealnim. U hrvatskim je tranzicijskim uvjetima nedvojbeno da zbog presporog oporavka privrede nailazi faza jačeg pada cijena dionica ispod nominalne vrijednosti; tek nakon što se dovrši proces redistribucije vlasništva i nastane dugotrajnija faza prosperiteta na osnovi "kapitalskog dobitka", mogu se očekivati neki porezni prihodi. Pojedinačni uspješni slučajevi neće promijeniti naznačeni trend. Pored toga, administrativna moć države da kontrolira tu poreznu osnovicu nije osobito velika.

#### Ad c)

Restrukturiranje proračunskih izdataka moglo bi još uvijek biti stanoviti izvor podrške

socijalnim programima općenito; u tom se smislu proces restrukturiranja i odvija, ali za svrhe novih socijalnih kandidata nastalih u ratnim prilikama kao što su časničke mirovine, invalidski stanovi, obnova reintegriranih područja, mirovine udovica branitelja, programi za pošljavanje bivših branitelja i slično.

## 2. ZAKLJUČAK

Potrošnju hrvatskog stanovništva, uključivo investicije, već danas inozemstvo kreditira iznosom u rasponu 6-10% na stvoreni domaći bruto proizvod. Domaća proizvodnja u odnosu prema domaćoj ukupnoj potrošnji za taj iznos je manja. Kredite za tu potrošnju valja u stanovitom roku vratiti, što se može samo iz povećane proizvodnje. Rast proizvodnje mora biti dostatan za vraćanje posuđenog, ali i za rast domaće potrošnje. Za sada je Hrvatska u popriličnom tjesnacu: redistribucijama potrošnje s jedne skupine u korist druge skupine naše populacije ne da se učiniti globalni boljitak. Nailazi vrijeme vraćanja posuđenog. Novo posuđivanje je rizično sve dok se ne pronade strategija sa znatno dinamičnijim rastom BDP-a od dosadašnjeg. To je jedina osnova da se ostvari socijalni i opći boljitak. Ne dođe li do dinamičnog rasta, neće biti niti prostora za nužni boljitak, a bit će teško održati i postojeću potrošnju.

Eugen Pusić

## Socijalna politika u Hrvatskoj - godinu dana kasnije

Kraj mnogih predvidivih i predviđenih pratnih pojava tranzicije - dezorijentacija, nacionalizam, kriza - bilo je i nepredviđenih, iako zapravo plauzibilnih i karakterističnih učinaka ove drame naglog prijelaza. Mislim osobito na smanjenje predvidivosti, u stvari na neobično visok stupanj smanjenja predvidivosti u društvenim odnosima. Evo jednog primjera kako djeluje smanjenje predvidivosti u svakodnevnom javnom životu. Jedna je politička stranka u nas u jednim od razmjerno čestih izbora nastupila s parolom "Dosta!" Pretpostavljam da je iza takve parole stajalo otprilike sljedeće razmišljanje: "Osiromašenje velikog broja lju-

Na kraju, postavlja se pitanje je li prognoistička snaga analitičkog modela zasnovana na temeljnoj pretpostavci da ciljna varijabla rasta BDP-a treba biti odlučno veća od postojeće, bar u srednjem roku, zadovoljlila i jesu li predloženi instrumenti bili konzistentni s naznačenim ciljevima socijalne politike. Rezultat realnog procesa pobija prognoističku sposobnost analitičkog modela: distancija ciljne varijable prevelika je naspram ostvarene, tj. stopa rasta BDP-a suviše je niska. Neostvarena potrebna stopa rasta BDP-a suzila je izdašnost izvora za financiranje mirovina, i to zbog smanjenog broja zaposlenih, čime se još povećao odnos umirovljenika naspram zaposlenih. Analogno je zbog recesijskih prilika došlo do pada umjesto rasta cijena financijske imovine. Tako povećani društveni trošak uzdržavanih nije dobio povećanu, nego umanjenu osnovu financiranja.

Na osnovi svega može se, naprotiv, zaključiti da je kriterij konzistentnosti predloženog scenarija zadovoljen u visokom stupnju. Stoga se završni zaključak svodi na to da Hrvatskoj treba nova postava makroekonomske i razvojne politike radi stvaranja uvjeta za rješavanje osnovnih socijalnih pitanja njezina društva. Ta postava mora biti razvojno orijentirana, jer su redistribucijske mogućnosti sadašnje postavbe makroekonomske politike iscrpljene.

di uz napadno bogaćenje nekih, sve jači pritisci na slobodu izražavanja mišljenja, tendencija prema jednostranačju, pritisak na sindikate, manipulacija sudovima umjesto njihove nezavisnosti - toga je svega zaista dosta!". Međutim, ta je izborna parola prošla gotovo nezaapaženo i, u svakom slučaju, nije digla birače na noge. Ljudi suočeni godinama s opasnošću vojne okupacije, temeljitog razaranja i općeg masakra nisu u tome trenu uopće bili osjetljivi na ono što bi, u drugim prilikama, vjerojatno izazvalo značajne promjene u orijentaciji biračkog tijela na izborima.

To samo pokazuje u kojoj mjeri, pod normalnim okolnostima, živimo i djelujemo po uhodanim rutinama. Postoje presedani, zna se uglavnom što se od koga može očekivati, kako će pojedinci i skupine reagirati na događaje, naravno unutar određenog raspona a pod danim uvjetima naviklih zbivanja. Međutim, kad se polazni i rubni uvjeti ponašanja temeljito promijene, rutine više ne vrijede, društveni automatizmi zatajuju, ne mogu se više naprosto slijediti uhodane kolotečine onoga što je uvijek vrijedilo, pa se predvidivost gubi. Nepredvidivost bitno otežava orijentaciju svakome, unosi nesigurnost u svaku analizu, u svako planiranje, pa i u svaku odluku u javnim stvarima uopće. Ma što poduzeli, nemamo osjećaj da znamo kakve će posljedice naša akcija izazvati. Može se dogoditi bilo što. Ne samo da su sada zabune u činjenicama i promašaji u odlukama znatno češći. Dolazi također do gubitka orijentacije u odnosu na vrijednosti, pojavljuju se i sumnje u opravdanost nekih temeljnih opredjeljenja. Kao da više i nema stavova koji se bez razmišljanja prihvaćaju kao opće obvezatni. Pojedinačna se mišljenja ne zbrajaju sama od sebe u javno mnijenje. I ono što je javno priopćeno i što je dobilo pretežno pozitivne ocjene kao razumno i originalno prima se kao zanimljiv pojedinačni proizvod koji nikoga ni na što ne obvezuje, a sigurno se ne doživljava kao uputa za akciju.

Kako se takvo stanje odražava na području socijalne politike? U onoj mjeri u kojoj je socijalna politika - politika, tj. borba za temeljne orijentacije javnog djelovanja, pa i za ostvarivanje određenih predodžbi o dobrom društvu, stanje povećane nepreglednosti o kojem je riječ zahvaća i nju. Takvo stanje koristi nosiocima vlasti, koji vladaju kako monopolom organizirane fizičke sile i kojekakvim pritiscima, tako i glavnim medijima javnog priopćavanja, nerazmjerno više nego opoziciji u bilo kojem obliku. Vlast je sama po sebi vrlo uvjerljivo sredstvo komuniciranja i ostaje jedina na poprištu dok nema općeprihvaćenih i po tome za sve, pa i za vlast, obvezatnih načina postupanja i ponašanja. A vlast, kako danas stvari stoje, mogla bi lako doći pod presudni utjecaj novih bogataša koji su prirodni protivnici svake preraspodjele dohotka u društvu. A preraspodjela je nužan preduvjet svake socijalne politike.

U toj situaciji koja zahtijeva angažman i borbu, skraćivanje horizonta predvidivosti

upućuje u obratnom smjeru: na pasivnost i čekanje. Čemu angažman kad ne možemo predvidjeti njegove posljedice? Time se čitav sindrom tranzicijske dezorijentacije samo produžuje i produbljuje. Odakle početi s rasplitanjem tog klupka?

U odnosu prema socijalnoj politici svakako treba početi od utvrđivanja i potvrđivanja temeljnih vrijednosti suvremenih društava. Nema nikakve sumnje da su ta društva ostvarila neke važne pomake u odnosu prema prethodnom stanju. Učvrstila su vladavinu prava u nekim bitnim društvenim odnosima, pa tako i u odnosu građanina prema političkoj vlasti. Utemeljila su i trajno uzdržavaju, u ime i na račun zajednice, ustanove koje obavljaju djelatnosti nužne za svakodnevni život u urbanim i industrijskim društvima, mreže javnih službi. Smišljeno reguliraju i usmjeravaju neke društvene procese, osobito na području gospodarstva, i time sprječavaju odnosno ublažavaju posljedice povremenih ekonomskih kriza. Preraspodjeljuju dohodak kako bi osigurala prije nego potreban životni minimum za sve članove društva u odnosu prema rizicima kojima je svaki pojedinačni život izložen. Ove četiri skupine mjera dostignuća su napredovanja civilizacije, a ne stvar naziranja ili programa ove ili one političke stranke. Prema tome, one ne mogu biti predmet političkog trgovanja niti smiju uopće biti izložene nepredvidivostima dnevne politike. Tko se protivi bilo kojoj od njih, zagovara odustajanje od dosegnute razine suvremenog civiliziranog društva. Mislim da je važno to reći, i ponoviti, kao polaznu točku buduće orijentacije u socijalnoj politici.

Ove su četiri skupine mjera u povijesnom razvitku bile djelo države i državne politike. To ne znači da one moraju ostati stvar države i državne politike i u budućnosti. Čini se da razvoj baš u čelnoj skupini razvijenih zajednica ide prema dekoncentraciji državnog sustava, prema stvaranju ne-državnih i mješovitih organizacijskih nosilaca tih djelatnosti, prema njihovoj institucijskoj stabilizaciji izvan užeg državnog sustava, u širim okvirima tzv. javnog sektora. Nema nikakvih znakova, na primjer, da je britanska Nacionalna zdravstvena služba pretrpjela neke štete od toga što više nije dio državne uprave. Naravno, kad je riječ o socijalnoj politici u Hrvatskoj, ne treba ni časa smetnuti s uma da još nismo dosegli tu razinu u društvenom razvitku. Naša je socijalna politika



još uvijek gotovo isključivo stvar politike države i sve će se presudne bitke za njezino održanje i učvršćenje odvijati u državnoj političkoj areni. U tome ništa ne mijenja ni dobrodošla inicijativa bilo koje nedržavne organizacije da, u teškoj socijalnoj situaciji zemlje po-

godene posljedicama rata, svojom djelatnošću pomogne, olakša život ljudi i popuni koju od praznina našeg sustava socijalne sigurnosti. Ali moramo budno paziti da "privatizacija" socijalne politike ne posluži kao izgovor za napuštanje nekih njezinih bitnih sadržaja.

Vlado Puljiz

## Zapažanja o novim trendovima u socijalnoj politici Hrvatske

(1) Socijalna, a isto tako i ukupna razvojna politika, u nas se nalazi pod dva socijalna pritiska suprotnog predznaka. S jedne strane osiromašeni i u ratu stradali slojevi stanovništva traže državnu intervenciju i preraspodjelu nacionalnog dohotka radi poboljšanja nepovoljnog socijalnog položaja u kojem se nalaze, i koji smatraju socijalno nepravедnim. Oni svoje revandikacije temelje na stečenim pravima (umirovljenici), pravu uključivanja u gospodarski i socijalni život i potrebi korištenja ljudskih resursa (nezaposleni) ili pak na obvezi koju država ima zbog žrtvovanja za opći nacionalni cilj (stradalnici rata). S druge pak strane djeluje pritisak usmjeren ka smanjenju državnih, a prije svega socijalnih troškova. On se legitimira potrebom povećanja akumulacije i investicija, odnosno potrebom za novim gospodarskim razvojem. Tome u prilog ističe se da jedino rast gospodarstva, odnosno novo zapošljavanje, može riješiti nagomilane socijalne probleme i prevladati narasle socijalne napetosti. Razumljivo je da iza zahtjeva za redukcijom državnih socijalnih troškova stoji nova gospodarska elita koja želi učvrstiti svoje vlasništvo stečeno u tranziciji i pripremiti se za nove izazove otvaranja tržišta. Novi vlasnici saveznike imaju u međunarodnim financijskim institucijama, prije svega u Svjetskoj banci i Međunarodnom monetarnom fondu, koje ostvaruju značajan utjecaj na hrvatsku gospodarsku i socijalnu politiku. Zagovarajući globalizaciju, ove institucije inzistiraju na smanjenju državnih izdataka, racionalizaciji javnog sektora, na uspostavi liberalnim načelima prilagođenog sustava socijalne sigurnosti, osobito mirovinskog i zdravstvenog sustava. Treba reći da se u

ovu raspravu o socijalnoj politici, kao njezina dubinska pozadina, uključuju problemi pretvorbe i privatizacije društvenog vlasništva i socijalnog raslojavanja koje u hrvatskom društvu postaje sve vidljivije. Odatle proizlazi vrlo prošireno etičko prosuđivanje situacije vezano uz novi raspored socijalnih slojeva i porijeklo novog bogatstva odnosno siromaštva.

Nova upravljачka elita našla se u procjepu između tih suprotstavljenih socijalnih pritisaka. S jedne strane redistribucijom mora udovoljiti širokim osiromašenim slojevima stanovnika koji joj na izborima glasovima osiguravaju legitimitet za upravljanje društvom, a s druge strane interesno je vezana za nove vlasnike nastale tijekom procesa pretvorbe i privatizacije koji je vodila, a oni traže manje poreze i troškove rada, a više akumulacije za investicije. Tako su, makar kratkoročno, suprotstavljene redistribucija i socijalni mir te akumulacija i gospodarski rast. Nad tim, kao što smo već spomenuli, lebdi povišena rasprava o temeljnoj raspodjeli privatnog vlasništva u procesu pretvorbe i privatizacije.

(2) U takvoj kontroverznoj situaciji Vlada priprema ili već provodi krupne reforme u socijalnoj politici. Te reforme nose pečat spomenutih suprotstavljenih pritisaka, pa stoga one nisu konzistentne, nego se kreću u cik-caku i rezultat su taktiziranja i kompromisa.

Najveću pažnju javnosti zaokuplja mirovinska reforma. To je i razumljivo jer ona zadire u interese velikog broja stanovnika. Uostalom, na mirovine se sada troši oko 12% DBP-a. Prema javnosti predočenoj platformi, mirovinska će se reforma odvijati u tri koraka. Nai-

me, na saborsku je raspravu dan Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju na osnovi međugeneracijske solidarnosti (tzv. prvi stup), koji sadrži nekoliko važnih novosti (viša dobna granica umirovljenja, izračunavanje mirovina na osnovi ukupnog radnog vijeka, indeksacija prema troškovima života, nova definicija invalidnosti i sl.). Ukupni učinak tih promjena bit će otežan pristup do mirovine, striktnija veza mirovine s ostvarenom plaćom i plaćenim doprinosima, i, u krajnjem rezultatu, smanjena razina mirovina. Najviše je prijepora oko odredbi o indeksaciji mirovina. Umirovljeničke udruge traže usklađivanje mirovina s plaćama, a sadašnji je prijedlog Vlade da se mirovine usklađuju prema porastu troškova života. Pretpostavljamo da će se i ovdje tražiti kompromis. Znatno žustrija rasprava sigurno će se voditi oko konstituiranja drugog mirovinskog stupa zasnovanog na tzv. obveznoj kapitaliziranoj štednji, jer on donosi radikalne novosti u mirovinski sustav. Najveći zagovornik drugog mirovinskog stupa je Svjetska banka. Ipak, mnogo je toga oko obvezne mirovinske kapitalizirane štednje još uvijek neizvjesno. Naime, nije razvidno kako će se financirati vrlo visoki tranzicijski troškovi vezani uz uspostavu drugog mirovinskog stupa utemeljenog na kapitaliziranoj štednji, kako će se upravljati mirovinskim fondovima, koje su garancije države, kako će se obvezna štednja odraziti na gospodarski razvoj i sl. Treći korak u mirovinskoj reformi je dobrotvorno osiguranje. Ono, doduše, već postoji, ali ipak ostaje otvoreno pitanje državnih jamstava osiguranicima za ulaganja u ove fondove osiguranja.

Važni procesi zbivaju se u zdravstvenom sustavu osiguranja. On danas troši oko 9% DBP-a, što se ocjenjuje kao vrlo visok izdatak. Prve mjere racionalizacije zdravstva koje su prije nekoliko godina provedene bile su relativno uspješne i hvaljene u svijetu. No izgleda da su se u međuvremenu učinci te racionalizacije potrošili, pa imamo najave novih troškovnih restrikcija, smanjenja broja zaposlenog osoblja, ograničenja zdravstvenih kapaciteta. Ima dosta indikatora u prilog ocjene da su razina, a posebno dostupnost zdravstvenih usluga dosta opale. Ima nagovještaja da će se situacija još pogoršati, jer zdravstveni sustav proživljava tešku financijsku krizu. Stručnjaci Svjetske banke posebno upozoravaju na povećane izdatke za bolovanja koji su pobili sve limite

pa se traže načini njihova smanjenja. Zanimljivo je ipak da oko problema zdravstvene zaštite nema žestokih javnih konfrontacija, a niti ozbiljnijih rasprava. Ako se i vode, one su internog karaktera, tj. odvijaju se unutar samog zdravstva. To se donekle može objasniti fluidnošću korpusa korisnika zdravstvene zaštite koji teško definiraju zajedničke interese. Nadalje, privatno zdravstvo, mada još uvijek marginalno, otvara neke mogućnosti realizacije potreba srednje klase. Konačno, zbog boljih socijalnih veza bivši, a sada uglavnom osiromašeni pripadnici srednje klase više se koriste zdravstvenim uslugama nego siromašni stanovnici (efekt-Mathieu). To priječi artikulaciju socijalnog nezadovoljstva zdravstvenim uslugama, koju, kao i u slučaju drugih socijalnih revidiranih, u pravilu obavlja srednja klasa.

Materijalna zaštita nezaposlenih uglavnom je reducirana. Naknadu je u 1996. godini primala samo oko petina nezaposlenih, a od toga su nešto više od polovine bili branitelji. Mjere aktivne politike zapošljavanja su marginalne, čemu je uzrok nepovoljna financijska situacija u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje. S druge strane, ankete o zaposlenosti pokazuju veliku prisutnost neformalnog rada. Vlada već nekoliko mjeseci priprema program nove politike na tržištu rada, koji će sadržavati poticaje za novo zapošljavanje. To se istodobno shvaća kao ključ za rješavanje socijalne situacije. Za takav će program trebati utrošiti znatno više sredstava nego do sada. Primjera radi, u zemljama višegradske skupine, s kojima se Hrvatska uobičajeno uspoređuje, na mjere socijalne politike u zapošljavanju troši se tri do pet puta veći udjel bruto proizvoda (2-3%) nego u nas (0,6%). To je razumljivo jer je novo zapošljavanje ključ za rješavanje socijalnih problema i održanje sustava socijalne sigurnosti.

Početakom 1997. godine usvojen je Zakon o braniteljima kojim se reguliraju socijalna prava sudionika Domovinskog rata i njihovih obitelji. Troškovi predviđeni za tu namjenu kreću se oko 3,5% DBP-a. Mada je o tom pitanju u Saboru postignut jedan od rijetkih međustranačkih konsenzusa, ipak je ostalo otvoreno pitanje nije li financijsku potporu pojedinim kategorijama branitelja i njihovih obitelji bilo bolje kombinirati s njihovim zapošljavanjem i drugim mjerama integracije u društvo, nego preferiranjem izdašnih financijskih naknada, kako je učinjeno.

Sredinom godine usvojen je i Zakon o socijalnoj skrbi kojim je regulirana posljednja socijalnozaštitna mreža (*social safety net*) u ukupnom sustavu socijalne sigurnosti. Ta mreža čeka nove korisnike koji će biti potisnuti s tržišta rada, odnosno one koji svoje potrebe neće moći zadovoljiti u drugim sustavima socijalne sigurnosti. Zakon o socijalnoj skrbi afirmira načelo supsidijarnosti (pomoć države treba stići nakon što pojedinac i njegova primarna skupina iscrpe svoje resurse), obvezuje lokalne zajednice na dodatno izdvajanje sredstava za pomoć ugroženim kategorijama građana te regulira privatno davanje socijalnih usluga. Očigledno je da će u narednom razdoblju socijalna skrb kao rezidualni sustav trošiti znatno više sredstava nego do sada (0,8% BDP-a) i da će odgovornost te djelatnosti osjetno porasti.

Nadalje, čini se da splešnja nedavno proklamirani optimizam u populacijskoj politici izražen u Nacionalnom programu demografske obnove od prije dvije godine. Teškoće ostvarenja tog programa vidljive su u spornim isplata za porodne dopuste, u odstupanju od instituta majki-odgajateljica, dodatnog mirovinskog staža za djecu i slično. Što se tiče dječjeg dodatka, moguće je očekivati da će se odustati od njihove univerzalizacije (isplata svoj djeci). Dječji će dodaci vjerojatno biti usmjereni na siromašne obitelji ili će biti tako definirani s obzirom na imovinski status da će proklamirano načelo univerzalizacije ipak biti devalvirano. Neprijeporno je da se Hrvatska suočava s ozbiljnim problemima demografske reprodukcije. No pojednostavljeno je shvaćanje utkano u spomenuti Program da se ti problemi mogu riješiti samo uobičajenim pronatalitetnim mjerama, bez oslonca na širi gospodarski kompleks, novo zapošljavanje i poboljšanje ukupnih životnih uvjeta mladih ljudi.

(3) Naša je zaključna ocjena da naš cijeli sustav socijalne sigurnosti postupno, mada u cik-caku, kreće prema nekoj varijanti ublaženog liberalnog modela, koji se unutar vladajuće doktrine percipira kao najprikladniji za drugu fazu tranzicije u tržišno gospodarstvo, s naglaskom na poduzetništvu i povećanoj odgovornosti pojedinaca za vlastitu sudbinu. No intenzivno osjećanje "zajedništva sudbine", koje je posebno došlo do izražaja u Domovinskom ratu, a koje su slijedile frustracije velikog broja stanovnika koji se u socijalnom smislu smatraju gubitničkim u ratu i u pretvorbi, socijalno raslojavanje i kritičko vrednovanje nove vlasničke elite, nameću političku potrebu snažnih korekcija primarne distribucije, odnosno jačanje socijalnozaštitnih mehanizama u prilog onih slojeva stanovništva koji su gurnuti na periferiju društvene reprodukcije. Dakle, priklanjanje liberalnom modelu socijalne politike, najviše izraženo u projektu novog mirovinskog sustava, vjerojatno će se korigirati snažnim mjerama stimulacije zapošljavanja i socijalnom zaštitom najugroženijih skupina. U tom smislu mogli bismo prihvatiti ocjenu da i u nas, uostalom kao i drugdje u Europi, u socijalnoj politici dugoročno najviše izgleda za uspjeh ima varijanta tzv. socijalnog liberalizma. Riječ je o povećanoj odgovornosti pojedinca za vlastiti ekonomski i socijalni položaj, o smanjenoj kulturi ovisnosti o državi, ali i o istodobnom očuvanju temeljne socijalne sigurnosti za sve građane. Ključno pitanje koje je pred nama, dakle, glasi: Može li Hrvatska, unatoč teškom naslijeđu i ratnim posljedicama, u narednom razdoblju izgraditi prosperitetno društvo utemeljeno na tržištu, privatnom vlasništvu i poduzetništvu, a istodobno očuvati dostignute temeljne vrijednosti europske socijalne države?

Gojko Bežovan

## Privatni neprofitni sektor u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi

Neprofitni sektor na Zapadu i dalje se profilira kao sve značajniji čimbenik razvoja modernih socijalnih država. U novije vrijeme značajan poticaj razvoju neprofitnog sektora dala je knjiga J. Rifkina *The End of Work*, Tarcher /Putnam, New York, 1995. Pod utjecajem te knjige i teorije restrukturacije modernih zapadnih društava vlade Francuske i Velike Britanije priredile su nove programe zapošljavanja stavljajući težište na razvoj socijalne ekonomije - neprofitnog sektora. Takav Rifkinov program i ponuda nisu prihvaćeni u Finskoj zbog još uvijek dominantnog modela socijaldemokratske socijalne države u kojoj je neprijeporan primat državnih agencija nad privatnim neprofitnim organizacijama u pružanju socijalnih usluga.<sup>13</sup>

Nov, veoma važan poticaj razvoju neprofitnog sektora u tranzicijskim zemljama u pripremi je u Mađarskoj. U parlamentarnoj proceduri je zakon kojim bi se, između ostalog, uređio status privatnih neprofitnih organizacija koje pružaju socijalne usluge (Kuti, 1997). Te bi organizacije dijelom financirala država i s njom bi privatne neprofitne organizacije sklapale ugovore za pružanje određenih usluga.

Socijalni režim u Hrvatskoj tijekom protekle godine dana doživio je svoju daljnu profilaciju. Globalno gledajući, ta se profilacija događa više pod pritiskom sve izraženijih socijalnih problema koji otežavaju politički i gospodarski razvoj zemlje nego što su plod dobro

planiranih promjena. Programe socijalnog osiguranja (mirovinsko-invalidsko osiguranje, zdravstvo, zapošljavanje i dječji doplatak) ozbiljno je uzdrmla financijska kriza. Program zdravstvene zaštite, čiji je program reforme i privatizacije Vlada ranije hvalila, došao je u financijski kolaps.<sup>14</sup> Program zapošljavanja i dalje je ostao sterilan, u dijelu aktivne politike zapošljavanja, pod isključivim monopolom države. Kod programa socijalnog osiguranja može se reći da se razina socijalnih prava snižava i njihovi korisnici suočeni su s neizvjesnom budućnošću.<sup>15</sup> Veliki reformski zahvati sustava socijalnog osiguranja (njihova djelomična privatizacija) se odgađaju, ili su pak neuspjeli kao u slučaju zdravstva - ako se tu uopće radilo o ozbiljnoj reformi.

Sustav socijalne skrbi trebao bi doživjeti značajnu profilaciju na osnovi Zakona o socijalnoj skrbi koji će biti u primjeni od 1. siječnja 1998. Sustav je transparentniji u odnosu prema sadašnjem stanju. Negativna je činjenica da sustav i dalje ostaje veoma centraliziran bez veće uloge lokalnih vlasti. Zakonom se predviđa značajnija prisutnost privatnih neprofitnih organizacija u pružanju usluga socijalne skrbi. Ne postoje pouzdani parametri kako bi se stvarno mogla procijeniti buduća uloga neprofitnog sektora u sustavu socijalne skrbi. Važno je napomenuti da u procesu donošenja ovog zakona nije bilo značajnijih rasprava u javnosti. Nije se moglo vidjeti niti da su organizirane

<sup>13</sup> Ovoj temi bila je posvećena posebna radionica na Drugoj skupštini CIVICUS-a *Citizen Participation and Globalisation: Engaging Our Partner* održanoj 23-26. rujna 1997. u Budimpešti. Prema najavama uskoro bi se moglo očekivati podupiranje takvog projekta kao strategije Europske unije za smanjenjem nezaposlenosti preko razvoja neprofitnog sektora. M. Nylund u svom referatu *Unemployment and the Third Sector in Finland: Comments on the problem of underemployment and possible third sector response* opširno iznosi stajališta finskih eksperata u socijalnoj politici koji osporavaju Rifkinov prijedlog.

<sup>14</sup> O problemu katastrofalnog stanja u Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje dosta se pisalo u novinama polovicom ove godine. (Vidi: Hebrang: Do sada najteža kriza zdravstva, *Novi list*, 31. 5. 1997). Uvedene su rigorozne mjere štednje, među kojima je i potpuna obustava svih investicija u zdravstvu. To je bio jedini izlaz kako bi se spriječio potpuni kolaps zdravstvenog sustava. Naspram takvom lošem stanju u zdravstvu nema u javnosti o tome ozbiljnih rasprava. Resorno ministarstvo monopoliziralo je sve relevantne podatke o zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti i time onemogućava bilo kakva znanstvena istraživanja iz tog područja.

<sup>15</sup> Problem snižavanja socijalnih prava naročito je aktualan kod populacije umirovljenika. O tome rječitro govori istraživanje J. N. Renko *Položaj umirovljenika u Hrvatskoj*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, ožujak 1997. Prema tom istraživanju polovina populacije umirovljenika iz uzorka ima većih problema pri podmirivanju troškova prehrane i odijevanja. Gotovo polovina ispitanika živi u izrazito teškim materijalnim uvjetima. Snižavanje socijalnih prava moguće je očekivati i u zdravstvu.

stručne rasprave zaposlenih u sustavu socijalne skrbi.

Vlada je u saborsku proceduru uputila Prijedlog zakona o humanitarnim organizacijama i humanitarnoj pomoći. Pored organizacija (udruge, ustanove, zaklade i fundacije, strane vladine i nevladine organizacije, vjerske zajednice i njihove organizacije) koje se bave prikupljanjem i raspodjelom materijalnih i financijskih dobara, status humanitarnih organizacija trebaju dobiti i organizacije koje se bave pružanjem psihosocijalne pomoći. Zakonom se kruto utvrđuje tko može biti korisnik humanitarne pomoći. Time se reducira prostor aktivnosti i novih inicijativa za razvoj tih organizacija. Takve odredbe mogle bi demotivirati inozemne donatore. Prijedlog ovog zakona sastavljen je bez ikakvog utjecaja humanitarnih organizacija. O tome nije bilo niti javnih rasprava. Općenito, Vlada je zaokupljena problemom što djelotvornije kontrole humanitarnih organizacija. Nametanje takve kontrole neće pridonijeti razvoju tih organizacija. Takav postupak sastavljanja prijedloga ovog zakona i zaokupljenost problemom kontrole humanitarnih organizacija govori protiv ideje uključivanja neprofitnog sektora predviđene Zakonom o socijalnoj skrbi.

Krajem 1996. Vlada je Saboru uputila na raspravu i usvajanje opsežni materijal *Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana Republike Hrvatske u razdoblju od 1997. do 1999. godine*. U tom materijalu pobrojena su sva područja relevantna za razvoj socijalne države i programski okvir o kojem se ovdje raspravljalo trebao bi imati presudno značenje za stabilizaciju socijalnog režima u Hrvatskoj. Taj je program po svome značenju zasluživao ozbiljnu političku i znanstvenu raspravu na različitim razinama. Takva rasprava je izostala. Znanstvene rasprave o tako važnim programima trebale bi biti sastavni dio njihova oblikovanja.

Dio programa posvećen je zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju (str. 65-72). U ovom dijelu ne navode se bitne informacije o tom važnom segmentu socijalne države. Na primjer, nema informacija o troškovima za bolovanje. Ne komentiraju se stavovi i preporuke Svjetske banke o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju. Na osnovi pažljive analize građe koja se daje o toj temi, ne bi se nikako moglo zaključiti da bi sustav zdravstva niti pola godine nakon rasprave o tome mogao doći u situaciju kolapsa, kako smo prethodno naveli. Dakle, na osnovi toga možemo zaključiti da proces oblikovanja programa socijalne politike nije na razini koja bi mogla jamčiti razvoj moderne socijalne države u Hrvatskoj<sup>16</sup>.

Najveći dio programa posvećen je socijalnoj skrbi koja je zapravo u nas postala najvažnije područje razvoja socijalne države. U tom smislu nastoji se promovirati načelo supsidijarnosti (str. 106): potiče se odgovornost pojedinca i njegove obitelji za podmirivanje njegovih potreba. Nadalje, potiču se jedinice lokalne uprave i samouprave da prava koja građanima jamči država utvrde i osiguraju u većem opsegu. Naše je stajalište da se tako nastoji ublažiti nesubsidijarno načelo centralizacije sustava socijalne skrbi.<sup>17</sup> Ohrabruje da se temeljem načela supsidijarnosti tim programom nastoji uspostaviti suradnja s nevladinim organizacijama i da se želi poticati razvoj njihovih programa. Takva programska opredjeljenja zaslužuju da kroz neko vrijeme budu evaluirana. Za sada, može se reći da Prijedlog zakon o humanitarnim organizacijama i humanitarnoj pomoći nije na tragu tih opredjeljenja.

Promjene u socijalnoj politici Hrvatske i razvoj modela kombinirane socijalne politike zanimljivo je staviti u kontekst šireg istraživanja i komparativno ih gledati u usporedbi sa sličnim trendovima u Poljskoj i Mađarskoj.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Kao važan problem socijalne politike u Hrvatskoj Puljiz (1996) vidi solidniju pripremu i utemeljenje socijalnopolitičkih mjera i zakona te pažljivu analizu i ocjenu njihovih posljedica. Radi procjene uspješnosti pojedinih mjera, prema Puljizu, treba se koristiti metodama evaluacije. Ovo je tema koja zaslužuje ozbiljnu znanstvenu raspravu. K tome, postoji potreba ozbiljnog empirijskog istraživanja razvoja socijalne države u Hrvatskoj čiji bi se uzor mogao naći u Bertelsmann Foundation (1993), *The Social Market Economy: Challenges and Conceptual Response*, Gtersloh, Bertelsmann Foundation Publishers. Bez empirijskih istraživanja sva raspravljana o ovoj temi postaju neuvjerljiva i nesuvremena.

<sup>17</sup> Priredivačima ovog dokumenta nije u potpunosti jasno načelo supsidijarnosti i način na koji se ono operacionalizira u socijalnim politikama razvijenih zemalja. O tome što takvo načelo i njegova primjena znače u Njemačkoj može se vidjeti u Anheier i Siebl (1997). Tema supsidijarnosti i primjena tog načela u našoj socijalnoj politici zaslužuje posebnu znanstvenu raspravu.

<sup>18</sup> Ovu temu opširnije sam obradio u svome članku *Konceptualni okvir kombinirane socijalne politike i komparativna analiza mogućnosti za njezin razvoj u Hrvatskoj* (rukopis).

Promjene u socijalnoj politici i razvoj socijalnih država u Hrvatskoj, Poljskoj i Mađarskoj jesu postupni. Promjene su rezultat unutarnjih (rastući socijalni problemi) i vanjskih pritisaka (utjecaj međunarodnih financijskih institucija). Gorući socijalni problemi nastoje se amortizirati beskonačnim raspravama i dugotrajnim pripremama reformi. Iskustva Poljske i Mađarske govore da su socijalni problemi i uspostava djelotvornih socijalnih programa veoma važan čimbenik u preferencijama biračkog tijela. Za razliku od Hrvatske, javnost u Poljskoj i Mađarskoj znatno je više otvorena prema raspravama o socijalnoj problematici i novim programima socijalne politike. U tim zemljama ne dovodi se u pitanje sudjelovanje zainteresiranih socijalnih partnera i različitih udruženja u postupku donošenja novih zakona.

Najznačajnije promjene događaju se u reduciranju socijalnih prava i izdataka pasivnih socijalnih programa: mirovina, naknada za bolovanja i naknada u slučaju nezaposlenosti. Pod utjecajem međunarodnih financijskih institucija ti se programi nastoje učiniti transparentnima i očišćenima od drugih socijalnih prava te financijski stabilnima. Dio tih programa nastoji se privatizirati. Aktivni programi socijalne politike (programi zapošljavanja, stambeni programi, dohodovne potpore) zaostaju jer za njih nema dovoljno novca. Oni nisu opcija međunarodnih financijskih institucija koje u mogućim aktivnim područjima socijalne politike zagovaraju djelovanje tržišnih zakona. U području socijalne skrbi prelazi se na rezidualni koncept socijalne politike gdje će se prava ostvarivati kroz provjeru prihoda i imovine. Socijalne skupine koje imaju prava na potporu u okviru programa socijalne skrbi postaju sve brojnije. U tom smislu veoma važan problem postaje kako izračunati minimalnu potporu, odnosno kako odrediti crtu siromaštva. Dakle, ovo istraživanje pouzdano je pokazalo da se u tranzicijskim zemljama srednje Europe razvijaju veoma slični koncepti socijalnih režima koji ponajviše sliče liberalnom tipu socijalne države.<sup>19</sup>

Kombinirana socijalna politika razvija se kao rezultat redukcije državnih programa i sve

većih socijalnih problema. U Poljskoj i Mađarskoj to je već dio koncepta razvoja socijalne politike. U Hrvatskoj on jedino postoji u zdravstvenoj zaštiti i donekle u socijalnoj skrbi. Istraživanje je pokazalo da postoje još značajni potencijali koji bi se mogli mobilizirati u programima razvoja kombinirane socijalne politike u sve tri zemlje.

U usporedbi s Poljskom i Mađarskom Hrvatska je imala znatnu prednost u naslijeđenom socijalnom sustavu koji je bio bolje organiziran i više prilagođen tržišnom gospodarstvu. Hrvatska ima prednost pred tim zemljama u kadrovskim potencijalima koji rade u socijalnom sektoru. Poljska i Mađarska imaju znatno bolju i izdašniju tehničku pomoć iz inozemstva za reformiranje socijalnog sektora u cjelini. Promjene vlasti koje su se dogodile zbog socijalnih problema u ovim zemljama pomogle su političkim elitama da shvate kako je nužan aktivan pristup socijalnim pitanjima. Jednim dijelom time se može objasniti i veća decentraliziranost njihovih socijalnih sustava. Uključivanje neprofitnog sektora u socijalnu politiku i poticanje njegova razvoja jest prenošenje odgovornosti na pojedinca i zajednicu - načelo supsidijarnosti. To se djelomično može tumačiti kao odgovor države na socijalnu potražnju građana.

Prema našem istraživanju prepreke za razvoj kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj jesu: prevelika centralizacija, neodgovarajuće zakonodavstvo, nedostatak tehničke i financijske pomoći iz inozemstva, nedostatak "poduzetništva" među stručnjacima, ignorancija Vlade prema raspoloživim stručnim i znanstvenim potencijalima koji postoje u zemlji, prevelika očekivanja građana da država treba riješiti sve njihove probleme.

Povoljnosti za razvoj kombinirane socijalne politike u nas jesu: rast socijalne potražnje, tu socijalnu potražnju dijelom mogu platiti potrošači-klijenti, država se povlači iz socijalnih programa, Vlada deklaratorno prihvaća načelo supsidijarnosti i potrebu razvoja programa privatnih neprofitnih organizacija, raste socijalni pritisak na državu za rješavanjem socijalnih problema.

<sup>19</sup> Kada govorimo o pojmu liberalni tip socijalne države, pozivamo se na tipologiju G. Espinga-Andersena (1990).

## LITERATURA

- Anheier, K. H. i Siebel W. (1997) Germany., u: Salomon, R. M. i Anheier, K. H. *Defining the NonProfit Sector: a Cross National Analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- (1993) *The Social Market Economy: Challenges and Conceptual Response*, Gtersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Bežovan, G. (1997) *Konceptualni okvir kombinirane socijalne politike i komparativna analiza mogućnosti za njezin razvoj u Hrvatskoj*, rukopis.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Kuti, E. (1996) Hungary. u: Salomon, R. M. i Anheier, K. H. *Defining the NonProfit Sector: a Cross National Analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- Novi list (1997) Hebrang. Dosada najteža kriza zdravstva, 31. svibnja.
- Nylund, M. (1997) *Unemployment and the Third Sector in Finland: Comments on the problem of underemployment and possible third sector response*. Druga skupština CIVICUS-a, Budimpešta, rujan.
- Puljiz, V. (1996) Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4):273-284.
- Renko, N. (1997) *Položaj umirovljenika u Hrvatskoj*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, ožujak 1997.
- Rifkin, J. (1995) *The End of Work*, New York: Tarcher&Putnam.
- Vlada Republike Hrvatske. (1996) *Program podmirjenja socijalnih potreba od 1997. do 1999. godine.*, prosinac, Zagreb.

Josip Županov

## Hrvatski umirovljenici - godina poslije

Rasprava o problemu mirovina napisana je u rujnu 1996., i krajem mjeseca rukopis je predan uredništvu *Revije za socijalnu politiku*. Godina dana u suvremenom, pa i u hrvatskom društvu, nije kratko razdoblje: u njemu se mogu dogoditi ili začeti važne promjene. Stoga je na mjestu pitanje jesu li se u položaju hrvatskih umirovljenika dogodile ikakve spomena vrijedne promjene i naziru li se možda neki novi pomaci.

*Prvo.* Ekonomsko-socijalni položaj umirovljenika nije se bitno poboljšao. Istina, prosječna se mirovina nominalno povećala oko 15 posto. Ali, kako povećanje - prirodno - nije bilo linearno u apsolutnom iznosu, umirovljenici s ispodprosječnim mirovinama dobili su malo ili ništa, a osjetnije su se povećale najviše mirovine. Ali zato se povećao porez i prirez na te mirovine. Uzet ću kao ilustrativni primjer jednog umirovljenika čija je mirovina iznosila u listopadu 1997. 3.944,21 kn. Kad se tome pribroji razlika mirovina od 450,64 kn, onda je njegova bruto mirovina iznosila 4.394,85 kn. Međutim, kad se od bruto mirovine odbije porez od 478,97 kn plus zagrebački prirez od 86,21 kn, onda je dotični umirovljenik dobio

na ruke 3.829,67 kn. Kako vidimo, razlika mirovine u dotičnom mjesecu nije pokrila čak ni porez i prirez. Drugim riječima, država jednom rukom daje, a drugom oduzima. Doduše, zbog isplate dugovanja i usklađivanja, njegova je neto mirovina u srpnju 1997. bila za oko četvrtinu veća od njegove prosječne mirovine u 1996. Pa ipak ni to nominalno osjetno povećanje mirovina malog broja "privilegiranih" ne znači dramatično poboljšanje, ako se drži na umu prilično niska startna osnovica u odnosu prema troškovima života. Kad je riječ o pretežitom broju umirovljenika s vrlo niskim mirovinama, nema ni statističkog predvida nekog osjetnog boljitka.

*Drugo.* Pravni status umirovljenika, ozbiljno narušen u vrijeme stabilizacije, nije se poboljšao, jer Ustavni sud, ni nakon dvije najave, nije donio odluku o (ne)zakonitosti uredbe iz 1993., a vraćanje duga nastalog tom uredbom i pratećim propisima nije obuhvatilo cijelo razdoblje, dok je i u obuhvaćenom razdoblju dug priznat samo djelomično. Kad se pažljivije iščita ta novija Vladina regulativa, vidi se da je ona nastavak "žongliranja" s mirovinama koje je obilježilo čitavo razdoblje od 1990. do jeseni

1993. Ako tu ima išta novo, onda je novo samo to da se definitivno ukida automatizam u kretanju plaća i mirovina: nacrt novog mirovinskog zakona (koji se odnosi na generacijsku solidarnost) zamjenjuje taj automatizam prilagođavanjem mirovina kretanju cijena i troškova života. To praktično znači održavanje realnih mirovina na zatečenoj razini - usprkos službenim najavama o povećanju mirovina.

*Treće.* Bilo je nekih pozitivnih pomaka na razini javnog diskursa o umirovljenicima. Više se ne čuju apsurdne tvrdnje da uredbom iz 1993. umirovljenici nisu ništa izgubili, već da su čak i dobili, a isto tako više se ne iznose u javnost računice o tome koliko bi se kilometara autoputova moglo sagraditi s nominalnim povećanjem mirovina. Također, službeno je priznato da država ipak nešto duguje umirovljenicima, dok se još sredinom 1996. javno tvrdilo suprotno. No još se uvijek vrte tvrdnje da su sve "uštede" današnjih umirovljenika definitivno propale u bivšoj državi, pa čak i tvrdnje da današnji umirovljenici nisu sadašnjim generacijama (koje plaćaju doprinos) ostavili u naslijeđe nikakav realni "kapital". A to znači da su mirovine, bar implicitno, i dalje percipirane kao neka vrsta socijalne pomoći, ali koja se po inerciji izračunava na temelju godina radnog staža. Stoga su, sve u svemu, pozitivni pomaci na razini javnog diskursa ipak skromni.

*Četvrto.* Još su skromniji pomaci na razini političke akcije umirovljeničkih udruga za zaštitu interesa umirovljenika kao društvene skupine. Jedini je pozitivni pomak to što su umi-

rovljeničke udruge (na prvom mjestu Sindikat umirovljenika) sada znatno aktivnije u promicanju umirovljeničkih interesa ne libeći se u tome i oštrijih formulacija, pa ni javnih polemika s nadležnim organima državne uprave. Međutim, najmlađa i najradikalnija udruga, Stranka hrvatskih umirovljenika, nije postala čak ni tigar od papira. Naime, na izborima u 1997. nije prekoračila izborni prag, odnosno prekoračila ga je samo ponegdje na lokalnoj razini, i to u koaliciji s ljevičarskom Akcijom socijaldemokrata. Kao izvanparlamentarna strančica SHU je praktički nestao iz javne rasprave o položaju umirovljenika.

Premda su oporbene stranke u predizbornoj kampanji više isticale težak društveno-ekonomski položaj umirovljenika, ni jedna od njih nije od toga napravila "public issue" kojim bi privukla znatan dio birača. S dobrim razlogom, jer su umirovljenici kao društvena skupina bili i ostali čvrsta podrška vladajućoj stranci.

Sve u svemu, na umirovljeničkoj se sceni nije u proteklom razdoblju ništa osobito dogodilo niti se mogu očekivati neke temeljitije promjene nabolje u doglednoj budućnosti. Na kraju se može postaviti pitanje: Je li došlo do nekih dubljih promjena u kolektivnim stavovima šire populacije prema umirovljenicima? O tome nikakvih sistematskih informacija nema niti je to bilo predmetom empirijskih društvenih istraživanja. Uostalom, nije realno ni očekivati da bi se u temeljnim duboko usađenim stavovima mogle dogoditi neke znatnije promjene u tako kratkom razdoblju.

**Ante Škember**

## Koraci u mirovinskoj reformi

Na lanjskom Okruglom stolu "Hrvatska kao socijalna država - zadanosti i usmjerenja", između ostaloga rekao sam i ovo: "I ono što smo, čini se, u ovom trenutku dobro napravili jest to da smo u taj javni sustav mirovinskog osiguranja, čiji se prijedlog zakona uskoro očekuje u zakonodavnoj proceduri, ugradili samo normativne pretpostavke za uvođenje

tog drugog sloja, ali tada kada se za to stvore realne gospodarske, socijalne i ine pretpostavke. Mislim da bi takav pristup bio prihvatljiv, a da se zakonodavstvo za treći sloj individualne kapitalizirane štednje za starost donese što je prije moguće, jer taj treći oslonac već funkcionira".<sup>20</sup>

<sup>20</sup> *Revija za socijalnu politiku* br. 1/97, str. 32.



Što se doista dogodilo godinu dana poslije? Nedvojbeno najvažniji događaj zbilo se u rujnu ove 1997. godine kada je Sabor Republike Hrvatske prihvatio Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju u prvom čitanju i tako je proces hrvatske mirovinske reforme konačno i stvarno započeo.

Prihvativši Prijedlog zakona Sabor je ujedno obvezao Vladu Republike Hrvatske kao predlagača da pripremi konačni prijedlog zakona uzimajući u obzir sve primjedbe, prijedloge i mišljenja iznesena u raspravi, koja je inače bila vrlo burna i podigla ogromnu medijsku buku.

Burna se rasprava, istini za volju, mogla i očekivati u svezi s podizanjem dobi za odlazak u mirovinu, načinom upravljanja budućim Zavodom za mirovinsko osiguranje, određivanjem i usklađivanjem mirovina, novom koncepcijom invalidskog osiguranja, prebacivanjem nekih socijalnozaštitnih instituta iz mirovinskog sustava u sustav socijalne skrbi, zaštitom stečenih prava itd., ali vrlo je indikativno da su mnogi sudionici u raspravi isticali potrebu istodobnog donošenja, uz Zakon o obveznom općem mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti, i Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju na temelju individualne kapitalizirane štednje (drugi oslonac), kao i Zakon o dobrovoljnom mirovinskom osiguranju individualne kapitalizirane štednje (treći oslonac).

Kao što rekoh i prije godinu dana, doista nema zapreke za donošenje Zakona o dobrovoljnom privatnom mirovinskom osiguranju (u međuvremenu je Prijedlog toga zakona i izrađen i do drugoga čitanja Zakona o javnom mirovinskom osiguranju može biti upućen u zakonodavnu proceduru na prvo čitanje). Što se tiče uvođenja sustava obveznog mirovinskog osiguranja individualne kapitalizirane štednje (drugi oslonac), koji bi bio potpuno financiran i privatno upravljan i koji bi odigrao ključnu ulogu u promicanju nacionalne štednje, produktivnih investicija i povećanih stopa gospodarskog rasta, a istodobno osigurao bolje mirovine budućim umirovljenicima, mislim da je taj oslonac najkontroverzniji i da ga ne treba uvoditi prije negoli se u temeljitom znanstvenom istraživanju utvrde sve implikacije eventualnog njegova uvođenja na pojedine segmente - u gospodarstvu (investicije, štednja,

razvoj tržišta kapitala i tržišta rada), kao i ukupni tranzicijski troškovi provedbe reforme mirovinskog osiguranja uvođenjem i drugog oslonca.

Osim toga, moj oprez i skepsu spram brze implementacije obveznog drugog oslonca mirovinskog osiguranja pojačava i najnovije izvješće Međunarodne organizacije rada u kojem se tvrdi da su čileanski mirovinski fondovi u prosjeku ostvarili negativnu stopu povrata (dobiti) u godini 1995., a "Jose Piñera, promotor čileanskog modela priznaje da bi u slučaju Španjolske prijelaz s PAYG sustava na sustav utemeljen na kapitalizaciji rezultirao dodatnim godišnjim deficitom od 3% BDP, od sada do 2017. godine, s neizvjesnim probojima koji bi proizašli iz te promjene".<sup>21</sup>

Zbog toga, u ovom trenutku, osobitu pozornost treba posvetiti sistematizaciji i obradi svih primjedaba, mišljenja i prijedloga danih na Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju, radi priprema konačnog prijedloga zakona, u koji se proces, naravno, mora uključiti i Gospodarsko-socijalno vijeće.

Budući da je mirovinska reforma proces, trebalo bi razmisliti i o tome kako unutar sustava obveznog mirovinskog osiguranja (prvi oslonac) ugraditi i osiguranje za atipična zaposlenja koja su u porastu u Hrvatskoj. Potrebno je uvesti limitirane mirovine, a brisati odredbu o najvišoj osnovici za plaćanje doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. U sustavu mirovinskog osiguranja omogućiti ostvarivanje prava na profesionalnu rehabilitaciju za slučaj invalidnosti i zbog bolesti i ozljeda izvan rada, a i cijelo poglavlje o invalidskom osiguranju trebat će temeljito preraditi.

Zavod za mirovinsko osiguranje treba konstituirati kao samostalnu i autonomnu instituciju (a ne kao ustanovu u vlasništvu države).

Zavodom mora upravljati skupština sastavljena od osiguranika, umirovljenika i poslodavaca na tripartitnoj osnovi. Tako konstituirana skupština imenuje upravno vijeće kao svoje izvršno tijelo.

Treba posvetiti posebnu pozornost indeksaciji mirovina.

Korištenje dijela obiteljske mirovine uz vlastitu mirovinu treba omogućiti i budućim i sadašnjim umirovljenicima.

<sup>21</sup> Alvaro Espina, Reform of pension schemes in the OECD countries, *International Labour Review* br. 2/1996.

Pravo na zaposlenje nakon umirovljenja valja urediti tako da ponovno zaposleni umirovljenik postane novi osiguranik i uplaćuje doprinose za mirovinsko osiguranje, a mirovina mu se isplaćuje u smanjenom opsegu.

Prijelazno razdoblje za ostvarivanje prava na mirovinu treba protegnuti sa sadašnjih pet na deset godina nakon početka primjene Zakona o mirovinskom osiguranju, a mi bi se Zakon trebao početi primjenjivati najranije 1. siječnja 2000.

**Anton Ravnić**

## **Napomene i prijedlozi na predloženu reformu mirovinskog osiguranja**

Sadašnji Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju Republike Hrvatske (Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Zagreb, 6. studenoga 1996) realniji je od ranijih prijedloga; znatno se približio postojećoj socijalnoj i ekonomskoj situaciji. Na to osobito upućuju priložene "Teze za raspravu o hrvatskoj mirovinskoj reformi" priređene za raspravu o mirovinskom sustavu u mjesecu lipnju 1997. u dijelu koji govori o argumentima za i protiv reforme i u dijelu koji govori o tri mogućnosti reforme, među kojima posebnu važnost ima ona navedena pod br. 3, na trećoj stranici. Suditi je, dakle, da se reformom dospjelo do završne zrele faze u kojoj se očekuje donošenje odluka usmjerenih poboljšanju predloženog zakonskog teksta.

Prije iznošenja napomena i prijedloga valja upozoriti na to da bi Prijedlog zakona trebao (što dijelom čini) voditi računa o tri polazne (osnovne) pretpostavke:

1. Prijelaz s planskog na tržišno gospodarstvo nameće potrebu prijelaza postojećeg, ne u potpuno nov, nego u znatno reformiran mirovinski sustav. Na to upućuje postupna i relativno spora preobrazba javnih i privatna poduzeća. Mirovinski sustav Zapada, koji je također u fazi reforme, prilagođen je privatnom (prevladavajućem) gospodarstvu, što nije nebitno za taj sustav, osobito njegovu organizaciju.

2. Druga polazna pretpostavka o kojoj Prijedlog zakona treba voditi računa jest činjenica

Na koncu recimo i to da je "godinu dana poslije" izrađen poseban Zakon o osiguranju za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti i Zakon o dobrovoljnom mirovinskom osiguranju, a u izradi su Zakon o vojnim osiguranicima i Zakon o stažu osiguranja koji se računa s povećanim trajanjem.

Sve u svemu, proces hrvatske mirovinske reforme je započeo, ali mnogo je posla još pred nama.

da prijelaz s planskog na tržišno gospodarstvo stvara određene socijalne probleme. Među njima se ističu: masovna nezaposlenost i osiromašenje većeg dijela stanovništva, s jedne strane, i obogaćivanje uskog sloja novostvorenih bogataša. U takvoj situaciji reforma mirovinskog osiguranja u prvom redu treba riješiti masovnu nezaposlenost i zaštititi osiguranike s niskim primanjima (zaradama i dr.). U pogledu bogatog sloja stanovništva, Prijedlog zakona treba postaviti neka ograničenja, npr. ograničiti ga u korištenju davanja iz mirovinskog osiguranja, primjerice određivanjem za sve pripadnike tog sloja maksimalne mirovine ili iznosa na koji su obvezni plaćati doprinos. U socijalnom osiguranju vrijedi, što se ne smije zaboraviti, opća maksima: ono je ustanovljeno radi siromašnijih, a ne najbogatijih osiguranika. Posljednji se mogu koristiti dobrovoljnim privatnim osiguranjem za starost i druge glavne životne rizike.

Taj prijedlog ide u prilog rješavanju dva navedena socijalna problema, što implicira postavljanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva. U kratkoročne ciljeve reforme ulazi rješavanje dvaju naznačenih socijalnih problema i, trećeg: uravnoteženja prihoda i rashoda fondova socijalnog osiguranja.

3. Treća i posljednja pretpostavka je vanjski faktor. U okolnostima opće globalizacije, naše gospodarstvo, pa i politika, dobrim su dijelom ovisni o međunarodnim okolnostima,

osobito o industrijski razvijenim zemljama, o njihovoj gospodarskoj i financijskoj pomoći. O tome dobrim dijelom ovisi uspjeh mirovinske reforme. Veći poremećaji u odnosima između naše zemlje i zemalja "partnera" mogu osporiti reformu, pa čak i više od toga. Ogromna su financijska sredstva potrebna za drugu razinu mirovinskog osiguranja, tj. za "sustav" obvezne individualno kapitalizirane štednje.

Sve to upućuje na zaključak da mirovinska reforma mora biti postupna i odlikovati se prijelaznim rješenjima, isto tako kao što se naše društvo i gospodarstvo nalaze u prijelaznoj ili tranzicijskoj fazi. To ne može biti dugoročna reforma i ne može imati obilježja "rada stoljeća".

Što se tiče samog teksta Prijedloga zakona, iznosim neka važnija pitanja o kojima bi još trebalo razmisliti.

Čitajući Prijedlog vidi se da se jedan broj instituta mirovinskog osiguranja prebacuje u sustav socijalne skrbi. Njemačka je također očistila mirovinski sustav od instituta socijalne skrbi, ali je zato u 1994. godini potrošila mnogo veća sredstva za socijalnu skrb. Hoću reći, tim prebacivanjem, koje se u prvom redu čini radi racionalizacije i ekonomičnosti mirovinskog osiguranja, znatno će porasti troškovi socijalne skrbi. Stječe se dojam da je to prebacivanje tereta slično prebacivanju i rješenju problema viška radnika na teret fondova mirovinskog osiguranja.

U članku 1. Prijedloga govori se o sustavu mirovinskog osiguranja uređenom na tri razine (ranije na tri stupa). Radi se, zapravo, o tri vrste osiguranja koje bi trebalo donekle drukčije imenovati. Međutim, to nije bitno. U sadašnjoj fazi reforme trebalo bi poboljšati i racionalizirati postojeći sustav mirovinskog osiguranja, odrediti ga osnovnim sustavom i, drugo, uvesti kao dopunski sustav privatno osiguranje u okviru poduzeća (npr. kao Njemačka) ili putem kolektivnih ugovora (npr. kao Francuska). Posljednje je rješenje za nas prihvatljivije zbog gospodarske "nestabilnosti" većine naših poduzeća.

Međutim, ako se želi zadržati predloženo, onda bi trebalo u osnovnim crtama odrediti modalitete druge i treće razine, jer one zajedno s prvom razinom čine jedan, kako piše u Prijedlogu, jedinstven sustav mirovinskog osiguranja. Tko može donijeti zakon o jednoj razini, a da ne zna unaprijed ni približno kako će

izgledati cjelovit sustav mirovinskog osiguranja? Na primjer, kod treće razine trebalo bi odrediti odnosi li se ona na osobe koje nisu obvezno osigurane ili se radi o potpunom privatnom osiguranju na temelju ugovora između osiguranika i osiguratelja. Ovisno o tome je li država zainteresirana ili ne za tu vrstu osiguranja (npr. glede uvjeta ugovora) jest i državano upletanje i samo zakonsko uređenje te razine. Za realizaciju druge razine, ponovimo, država bi morala izdvojiti iz proračuna ogromna financijska sredstva kojih očito nema kad je problem i prikupljanje sredstava za mjesečne isplate mirovina i drugih davanja.

Pri vrednovanju prve razine, kojom se uglavnom Prijedlog bavi, primjetno je da se na odviše opći način (uopćeno) uređuju pitanja izvora fondova i uvjeti za stjecanje prava. Potrebno je detaljnije razraditi ta pitanja, npr. odrediti različite stope doprinosa radnika (gotovo beziznimno manje) i poslodavaca (gotovo beziznimno veće), što je prihvaćeno u velikoj većini zemalja. Zatim je potrebno odrediti uz uvjet dobi i određeno razdoblje uplaćenih doprinosa za stjecanje starosne mirovine. Nadalje, odrediti od kojeg se iznosa na radničke zarade plaćaju doprinosi, što se u prvom redu odnosi na visokoplaćene radnike (uposlenike). Bilo bi potrebno za sve osiguranike odrediti maksimalnu mirovinu. Zatim, propisati da stjecanjem prava na mirovinu radni odnos prestaje po sili zakona, što je važno za zapošljavanje mlađih visokoobrazovnih kadrova. U slučaju takva uređenja, osobito navedenih pitanja koja su uređena i općeprivlačena na Zapadu, valja aktuarskom matematikom izračunati što se dobiva, a što gubi takvim uređenjem.

Predložena dob za stjecanje osobne mirovine je razumno rješenje, iako ona djelomično nepovoljno utječe na rješavanje nezaposlenosti. Takvu ocjenu ne zasluhuje odredba kojom se određuje da se mirovinska osnova određuje na osnovi radničkih zarada primljenih tijekom cijelog radnog vijeka. Rješenje je doista najbliže osiguraničkoj tehnici i moguće ga je primijeniti u zemljama s dugogodišnjom stabilnom valutom, niskom inflacijom, visokim ekonomskim razvitkom, visokim zaradama itd. - takvo je rješenje prihvaćeno npr. u Njemačkoj. Međutim, to ne odgovara našoj realnosti. Valja se sjetiti inflacija i denominacija bivšeg dinara, niskog gospodarskog rasta, itd. A osobito valja

istaknuti da i izračun mirovinske osnove u nas na osnovi najpovoljnijih deset godina rezultira niskom mirovinom, u većini slučajeva nedovoljnom da podmiri osnovne životne potrebe. Predloženo rješenje smanjit će većini osiguravatelja već ionako niske mirovine. Problem će pri izračunu te osnove biti i podaci o mjesečnoj zaradi svakog osiguravatelja, računajući od predložene 1970. godine. Predlažem da se izabere srednje rješenje po kome bi se mirovinska osnovica računala na osnovi 15 godina mirovinskog staža koji je najpovoljniji za radnika.

Što se tiče ustrojstva mirovinskog osiguranja, valja primijetiti da je ono po toj organizaciji državno, što je s obzirom na postojeću situaciju, u prvom redu financijsku, donekle razumljivo, ali ne sasvim prihvatljivo. Državno mirovinsko osiguranje postoji na Zapadu u zemljama s općim sustavom socijalne sigurnosti (npr. Australija), ali ne i u zemljama socijalnog osiguranja, koji je prihvaćen u većini europskih i drugih zemalja. Tu je nositelj osiguranja samostalna ustanova, zavod kojim upravljaju izabrani predstavnici poslodavaca i radnika, a ponekad i imenovani predstavnici vlade. Predlažem da se ublaži to strogo državno ustrojstvo mirovinskog osiguranja.

Nadalje, Prijedlog određuje jedinstvenog nositelja za sve osiguravatelje i predlaže mogućnost ustanovljenja posebnih nositelja za određene vrste osiguravatelja ili djelatnosti. Posljed-

nja odredba nije baš koegzistentna, jer se istodobno ukidaju postojeći "posebni" nositelji. Međutim, bez obzira na to, Zapad, na što upozorava i obrazloženje Prijedloga, prakticira više nositelja socijalnog odnosno mirovinskog osiguranja. Do toga se došlo na osnovi vjekovnog iskustva koje svjedoči da se u prvom redu može bolje, ekonomičnije poslovati s manjim fondovima i istodobno poštovati specifičnosti koje ima svaka profesionalna skupina osiguravatelja i posebna djelatnost (npr. javni ili državni službenici, rudari, poljodjelci, željezničari, samostalni radnici itd.). Ovi razlozi govore u prilog više nositelja mirovinskog osiguranja i oni su jači od onih kojima se rukovodio Prijedlog pri određivanju jedinstvenog nositelja. Minimalni bi prijedlog bio da se ustanovi fond radnika i javnih ili državnih službenika i da se zadrže dva postojeća fonda. Predlažem da se ti fondovi odnosno nositelji mirovinskog osiguranja obvezno organiziraju u savez s jednom jedinstvenom stručnom službom. Ovaj je prijedlog zapravo kompromis između onoga što je na Zapadu i onoga što se u nas predlaže.

U zaključku valja reći da prijedlog Zakona smanjuje opseg socijalnog osiguranja, a na račun toga širi privatno li poluprivatno mirovinsko osiguranje. Ti "privatni" oblici osiguranja, ma koliko bili potrebni, ne povećavaju, već smanjuju djelokrug i funkciju države kao socijalne države ili države blagostanja.

**Božo Žaja**

## **Indikatori socijalnih prilika u Hrvatskoj i porez na dodanu vrijednost**

Uvidom u skupinu indikatora koje smo obelodanili prošle godine zamijetili smo da su se značajnije promjene desile jedino u podacima koji se odnose na kategorije stanovništva: prognanici-izbjeglice-povratnici.

Nije se, primjerice, smanjio izrazito nepovoljan omjer radno aktivnog i uzdržavanog stanovništva niti je novim zapošljavanjem umanjjen ogroman kontingent nezaposlenih. Istina, Vlada je najavila skup mjera za novo zapošljavanje i razvoj tržišta rada. Ipak, Hrvatskoj je i

nadalje prije svega potreban cjelovit program reforme same države i njezine uloge u gospodarstvu, a tek nakon toga može se argumentirano raspravljati o mjerama za djelotvorno zapošljavanje. U tom smislu indikativan je podatak o 46.000 nezaposlenih branitelja koji nakon ratišta ne nalaze posao od kojeg bi živjeli oni i njihove obitelji.

Također su zanimljivi podaci o kretanju broja nositelja socijalnih iskaznica u Hrvatskoj, ma koliko one, koliko smo saznali, nisu

pouzdan indikator socijalne ugroženosti stanovništva. Ipak, navodimo podatak da se u prvih devet mjeseci ove godine broj iskaznica smanjio! Na koncu 1996. godine bilo je 107.405 nositelja socijalnih iskaznica, a u rujnu 1997. bilo ih je 98.227 (prema podacima Ministarstva rada i socijalne skrbi).

Ako se smanjio broj osoba s iskaznicom, to ne znači da se smanjio broj socijalno ugroženih žitelja. Uostalom, skorom primjenom novog, a po svemu sudeći rezidualnog, Zakona o socijalnoj skrbi zasigurno će kategorije nositelja socijalne iskaznice praktično nestati.

Tijekom 1993. godine mjesečno plaću nije primalo prosječno 55.000 radnika. Godine 1994. taj je broj premašio 70.000, a potkraj 1996. i početkom 1997. ta se brojka "stabilizirala" na oko 100.000 radnika.

Podaci Državnog zavoda za statistiku od 8. 5. 1997. a koji se odnose na ožujak 1997. godine (M. Kokanović: Kamo ide hrvatsko gospodarstvo, *Sindikalna akcija*, br. 152/153 - 1997.) pokazuju dužinu vremenskog razdoblja u kojem radnici ne primaju plaću:

Broj mjeseci	1	2	3	4	5	6	7 i više	Ukupno
Broj radnika	27.380	11.548	6.182	3.563	2.239	2.222	47.601	100.735
%	27,2	11,5	6,1	3,5	2,2	2,2	47,2	100

Gotovo polovica radnika iz ove skupine ne prima plaću sedam i više mjeseci! U isto vrijeme 53,7% radnika od ukupno zaposlenih u Republici Hrvatskoj primilo je plaću manju od 2.000 kuna. K tome, oko 160.000 radnika zadržavalo je manje od 1.000 kuna mjesečno.

Na socijalne indikatore pada sjena oprečnih prognoza o daljnjem padu i/ili porastu životnog standarda nakon primjene Zakona o porezu na dodanu vrijednost (PDV) od 1. siječnja 1998. Čini se da je PDV, kao ključni element fiskalne reforme, tematiku socijalne države i socijalno-tržišnog gospodarstva podredio poreznoj državi, odnosno poreznom tržišnom gospodarstvu.

Mnogo je novih socijalnih neizvjesnosti koje primjena PDV-a donosi u pogledu životnog standarda. Upozoravajući su iskazi iz apela hrvatskoj javnosti, koji je 4. 11. 1997. priopćilo Predsjedništvo Matice hrvatske: "Porezom na dodanu vrijednost knjige će postati još veća rijetkost u hrvatskim domovima, u zemlji i ino-

zemstvu. Zbog općeg siromaštva prodaja knjige je vrlo skromna, te knjige napose ne dolaze do onih kojima su najpotrebnije, tj. do hrvatske mladeži. Nemojte zaustavljati kulturni i civilizacijski napredak hrvatskog naroda PDV-om na knjigu!"

Ministarstvo zdravstva, očekujući učinke PDV-a, već se priprema na poskupljenje lijekova i medicinske opreme za 9,5%.

Po izračunu Saveza samostalnih sindikata Hrvatske, očekuje se da će zbog primjene PDV-a prosječna četveročlana obitelj prehranu plaćati 11,1% skuplje.

Anketa *Poslovnog svijeta* pokazuje da 51% ispitanih poduzetnika namjerava zbog PDV-a povisiti cijene, a samo 12% zbog PDV-a izražava spremnost da spusti cijene.

Stručnjaci koji su analizirali utjecaj PDV-a na cijene za 1997. utvrdili su kako bi cijene mogle porasti od 2,3 do 5,2%.

Iskustvo razvijenih zemalja govori kako je primjena PDV-a izazvala promjene cijena samo u razdoblju neposredno nakon njegova

uvodenja. Pitanje je hoće li tako biti i u Hrvatskoj!? Valja imati u vidu naš godinama građen inflacijski mentalitet, ali i brojne druge čimbenike koji djeluju na cijene, a nisu uvjetovani poreznim reformama.

Glasni su i zagovornici stava da porezni model ne smije ovisiti o tome je li njegovo uvođenje skupo ili jeftino, nego o njegovoj prihvatljivosti za gospodarstvo. Naime, model jedne stope nije neutralan, tj. jednak za sve, kao što se misli, jer se i "ispod mirnog mora ribe međusobno ubijaju".

Kada je riječ o "prihvatljivosti za gospodarstvo", naravno, treba računati s problemom hrvatske konkurentnosti na svjetskom tržištu. Budući da primjena PDV-a izravno dovodi u pitanje današnju i buduću kupovnu moć kune, uputno je pročitati upozorenje S. Zdunića (*Ekonomski suverenitet i integracijski procesi*, Ekonomski institut, Zagreb, ožujak 1997.): "Uzmimo, primjerice, 100 njemačkih maraka i potrošimo ih u Austriji. Ondje za taj novac do-

bijemo robu koja vrijedi točno 100 maraka. To je polazna točka. Potom 100 maraka potrošimo u Rumunjskoj nakon zamjene po utvrđenom tečaju. Ondje se, međutim, može kupiti gotovo tri puta više stvari nego u Austriji! Točnije, 100 maraka u Rumunjskoj vrijedi kao 280 maraka u Austriji! U Bugarskoj tih 100 maraka vrijedi 300 maraka, u Češkoj 216 maraka! U Hrvatskoj tih 100 maraka vrijedi samo 111 maraka, što je gotovo isto kao u Austriji. Ako se stoga prosječna plaća u Hrvatskoj od oko 2.000 kuna iskaže u markama, tada to znači da prosječni Hrvat kod kuće živi jednako kao da u Austriji živi od plaće od 600 maraka! Naime, 100 maraka u Hrvatskoj vrijedi približno kao u Austriji.”

Razvidno je, dakle, da se i u povodu PDV-a iznova očituje potreba za jasno definiranom strategijom utvrđivanja socijalno-ekonomskih prioriteta zemlje. To je, dakako, neminovno ukoliko se neće podržavati strategija preživljavanja s osloncem na fiksni tečaj i spomenutu kupovnu moć kune. Međutim, na žalost, poput tečaja i kapitalizam se u Hrvatskoj nije razvio, nego oktroirao.

Institut za javne financije, koji je prošle godine izradio analizu hrvatskog fiskalnog sustava pri uvođenju PDV-a, preporučio je da unaprijed treba osigurati praćenje cijena proizvoda i usluga. Primjerice, Velika je Britanija poduzela opsežne mjere s nakanom sprječavanja porasta cijena i inflacije. Između ostalog, donesen je protuinflacijski zakon kojim se omogućava kontrola cijena u prijelaznom razdoblju, dok PDV ne počne normalno funkcionirati. Zakonom je omogućeno da se nepravilan obračun cijena, odnosno njihovo u maloprodaji previsoko zaračunavanje, smatra kažnjivim prekršajem. Mjesec dana prije uvođenja PDV-a britanska je Vlada počela objavljivati plaćeni oglas u novinama kojim je izvještavala javnost o proizvodima koji bi trebali poskupjeti ili bi im cijena trebala ostati nepromijenjena.

Hrvatska Vlada, pak, najavljuje ali i taj od javnosti, paket mjera za obuzdavanje cijena u prvim mjesecima primjene PDV-a!

Na crti pripreme za praćenje cijena proizvoda i usluga jest i naš pokušaj izrade modela potrošačke košarice dobara. Koristili smo se postojećem metodologijom Državnog zavoda za statistiku. Došli smo do podatka da prosječan broj članova kućanstva nije 4,00 nego 3,23. Na primjeru mjeseca siječnja 1997. godi-

ne dobili smo strukturu troškova i usluga potrošačke košarice kako slijedi:

- prehrana	48,18%
- duhan i piće	7,18%
- odjeća i obuća	11,20%
- stanovanje	14,08%
- higijena i njega zdravlja	4,02%
- obrazovanje, kultura i razonoda	5,83%
- prometna sredstva i usluge	9,51%

Ovaj je komentar svrhovito okončati prognostičkim iskazima tvorca aktualne hrvatske fiskalne reforme. Oni redovito ističu da porezna politika nije supstitut socijalnoj politici. No, legitimno je i stajalište prema kojemu je porezna politika u pravilu druga strana medalje zvane socijalna država.

Glede učinaka primjene PDV-a nedvojbeno je značajan iskaz mr. B. Škegre, ministra financija (seminar Hrvatskog instituta za bankarstvo i osiguranje, Zagreb, 8. 11. 1997.): “Mi imamo valjda najskuplji kruh na svijetu, iako je sada stopa poreza na promet nula. Garantiram da će u proljeće iduće godine kruh biti jeftiniji nego sada, i to bez administrativnih zabrana. S vremenom će se smanjiti stopa PDV-a, a povećat će se neoporezivi dio dohotka i smanjiti doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje.”

Na temu PDV-a, 11. 11. 1997. održan je i okrugli stol Hrvatske udruge poslodavaca, a ministar Škegro je ustvrdio: “Uvođenjem PDV-a snizit će se porezno opterećenje za najveći dio proizvoda, uključujući tekstil, namještaj, kožu, obuću, kućanske aparate i sl., budući da njihovo porezno opterećenje pada s 26,5% na 22%. Najavljena pojeftinjenja za rezultat će imati veći realni dohodak i povećanje kupovne moći stanovništva!”

Nama se čini inspirativnim citirati misli koje je papa Ivan Pavao II. izrekao torinskog *La Stampi* 1993. godine: “Današnji kapitalizam je drukčiji, unio je socijalne amortizere; zahvaljujući sindikalnoj akciji usvojio je socijalnu politiku, kontroliraju ga država i sindikati. Ipak je u nekim državama u svijetu ostao u istom 'divljem' obliku, kao u prošlom stoljeću...”

Dakle, prema tvrdnjama dužnosnika Vlade uvođenje PDV-a neće izazvati značajnija poskupljenja, a kupovna moć kune ostat će stabilna. Prema tome, neće biti krupnijih udara na ionako nizak životni standard brojnih skupina socijalno ugroženih stanovnika. Dapače, najavljeno je da će u ovo doba 1998. godine već biti riječ o novoj, nižoj stopi PDV-a.

U svakom slučaju, uskoro će - i "katastrofičari" i "čudotvorci", i imućni i pogođeni nemaštinom - imati pouzdanije indikatore za odgovor na dvojbu: kruži li Hrvatskom bauk socijalnog sloma ili će PDV ojačati krila golubici socijalne dobrobiti?