

# Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske

VLADO PULJIZ\*

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta  
Sveučilište u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Pregledni znanstveni članak

UDK: 36:364.013(497.5)

Primljeno: prosinac 2003.

*U prvom dijelu ovoga rada autor raspravlja o prirodi socijalnih prava, razlikama između socijalnih, građanskih i političkih prava, o aktualnom osporavanju socijalnih prava, kao i o značenju socijalnih prava u održivom socijalnom razvoju.*

*U drugom je dijelu riječ o evoluciji socijalnih prava u Hrvatskoj od predindustrijskog vremena do stjecanja državne nezavisnosti Hrvatske početkom devedesetih godina.*

*U trećem dijelu raspravlja se o socijalnom razvoju i socijalnim pravima u Hrvatskoj od stjecanja neovisnosti do našeg vremena. Autor pritom razlikuje razdoblje ratnog solidarizma 1991.-1995., poratno razdoblje 1996.-1999. godine, kada je hrvatsko društvo bilo pozornica snažnih socijalnih frustracija i konflikata, i kada počinju prve značajnije socijalne reforme, te posljednje četverogodišnje razdoblje (2000.–2003.) kada su nastavljene socijalne reforme radi prilagodbe procesima globalizacije i nadnacionalne integracije te tehnološkim, gospodarskim i društvenim promjenama.*

*Na kraju autor upozorava na tri moguća pravca evolucije socijalnih prava u Hrvatskoj. Prvi je djelomična privatizacija u sustavima socijalne sigurnosti; drugi je uspostavljanje temeljnih, univerzalnih prava kao i socijalnozaštitne mreže; treći je «individualizacija socijalnih prava», odnosno uključivanje marginaliziranih pojedinaca i skupina u društvo, što podrazumijeva prilagodbu socijalne intervencije na specifične potrebe korisnika.*

**Ključne riječi:** socijalni razvoj, socijalna prava, građanska prava, politička prava, socijalna politika, socijalne reforme, Hrvatska.

## DEFINICIJA I PRIRODA SOCIJALNIH PRAVA

Jedna od uobičajenih klasifikacija dijeli prava na građanska, politička i socijalna. Građanska prava podrazumijevaju slobodu i zaštitu integriteta individue, a politička se prava odnose na sudjelovanje građana u političkom životu društvene zajednice. Socijalna prava definiraju pravo građana na

solidarnost te na korištenje civilizacijskih tekovina (materijalnih i duhovnih) društva kojemu pripadaju. Ovdje je vrijedno pobliže citirati određenje socijalnih prava: «Socijalna su prava zakonske i druge odredbe namijenjene zadovoljavanju socijalnih potreba građana i promicanju socijalne kohezije i solidarnosti... . Socijalna prava obuhvaćaju socijalnu zaštitu, stanovanje,

---

<sup>1</sup> Vlado Puljiz, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, vlado.puljiz@zg.htnet.hr

zaposlenost, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje» (Vijeće Europe, 2003.:10).

Prema poznatoj evolucijskoj shemi T. H. Marshalla, u Zapadnoj su Europi, prije svega u Velikoj Britaniji, prvo nastala građanska prava (18. stoljeće), zatim su se pojavila politička prava (19. stoljeće), da bi se u 20. stoljeću razvila socijalna prava (Marshall, 1994.). Međutim, Marshallova shema ne vrijedi i za druga područja i kulture svijeta. Tako su u bivšim socijalističkim državama prvo bila razvijena socijalna prava, a tek kasnije, nakon pada socijalizma, uspostavljena su građanska i politička prava na načelima zapadnih demokracija. Isto tako, u većem broju islamskih zemalja šerijatsko pravo i paternalistička struktura društva prepreka su uspostavi ključnih socijalnih prava, kao što je jednak pristup žena i muškaraca obrazovanju ili zapošljavanju (Eide, Rosas, 1995.).

Mnogi autori građanska i politička prava označavaju kao subjektivna; to su «prava slobode» (*droits libertés*) kojima država štiti svoje građane od ugrožavanja drugih članova društva. Za razliku od građanskih i političkih, socijalna su prava objektivna, ona impliciraju određena potraživanja građana od društva u kojemu žive (*droits créances*) (Rosanvallon, 1981.). Za građanska i politička prava kaže se da su negativna («prava od»), dok su socijalna prava pozitivna («prava na»). Ako, dakle, država građanskim i političkim pravima štiti individu i njezinu privatnu sferu od vanjskog ugrožavanja, onda socijalna prava predstavljaju instrument državne intervencije u tu istu privatnu sferu, radi podrške individu i poboljšanja njezina materijalnog i socijalnog statusa. R. Mishra upozorava da su građanska i politička prava institucionalizirana i proceduralna, dok su socijalna prava supstantivna. Socijalna prava lako mogu doći u sukob s vlasničkim, odnosno građanskim pravima koja su temelj kapitalizma, pa se oko njih kristaliziraju veliki politički sporo-

vi. Radi preciznijeg razlikovanja, umjesto pojma «socijalna prava» Mishra predlaže pojam «socijalni standardi», kojim se sugerira da se ona prilagođavaju različitim ekonomskim i kulturnim kontekstima (Mishra, 1999.).

Drugi autori upozoravaju na još neka specifična obilježja socijalnih prava korisna za njihovo razumijevanje. Za razliku od «besplatnih» građanskih i političkih prava, za ostvarenje socijalnih prava država treba raspolagati sa znatnim materijalnim sredstvima koja će se, na različite načine, distribuirati korisnicima. Stoga je i razumljivo što se oko razine i načina raspodjele socijalnih prava diferenciraju glavne političke i ideološke opcije. Tako će npr. lijeve partije u pravilu više inzistirati na solidarnosti, socijalnim pravima, državnom intervencionizmu u socijalnu sferu i redistribuciji nacionalnog dohotka u korist siromašnijih građana, dok će desne partije u prvi plan isticati djelovanje tržišnih zakona, manju ulogu države odnosno nižu redistribuciju nacionalnog dohotka. Nadalje, pravni stručnjaci ukazuju na činjenicu da su neka socijalna prava neutuživa, posebno ona koja se ostvaruju na osnovi diskrecijske ocjene socijalnih službi (npr. socijalna pomoć), za razliku od građanskih i političkih prava koja je moguće ostvariti odlukom pravosudnih tijela. Građanska i politička prava apsolutna su i trenutna, dok je važno obilježje socijalnih prava da se ostvaruju postupno, u okviru određene socijalne politike i socijalnih programa (Eide, Rosas, 1995.). Drugim riječima, socijalna prava ne proistječu samo iz ustava i zakona nego se kreiraju i ostvaruju i kroz socijalne programe te zahvaljujući aktivnosti socijalnih čimbenika. Budući da se u stvarnosti pojavljuju mnoge prepreke u njihovu ostvarivanju, vrlo je bitan pristup socijalnim pravima. Zbog svega toga socijalna su prava veoma zahtjevna pa «...primjena socijalnih prava nameće državi pozitivne obveze, naročito u prikupljanju resursa, stvaranju socijalnih

službi i osiguranju određenih davanja, tako da je pristup socijalnim pravima... u velikoj mjeri pod utjecajem onoga što se naziva 'arhitektura socijalnih prava'» (Vijeće Europe, 2003.).

U međunarodnim se dokumentima socijalna prava (a pod tim se pojmom u širem smislu podrazumijevaju i ekonomska i kulturna prava) tretiraju uglavnom odvojeno od građanskih i političkih prava. Nakon Opće deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. godine, Opća skupština OUN je 1951. godine odlučila da se donesu i dva međunarodna dokumenta o njezinoj primjeni. Tako su 1966. godine istovremeno usvojena dva međunarodna pakta, jedan o građanskim i političkim, a drugi o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Slično tome, Vijeće Europe je 1950. godine usvojilo Konvenciju o zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda, a 1961. godine, kao svojevrsan ekvivalent Konvenciji, Europsku socijalnu povelju. Kasnije je, 1996. godine, usvojena revidirana Europska socijalna povelja koja, za razliku od prve Povelje s 19 članaka, sadrži 31 članak, što znači i širi krug socijalnih prava.

Općenito se može reći da su u prvim desetljećima poslije rata građanska i politička prava privlačila veću pažnju u teoriji i praksi, dok su ekonomska, socijalna i kulturna prava često bila zanemarivana.

Radi prevladavanja te podvojenosti, u posljednje se vrijeme sve više inzistira na integraciji građanskih, političkih i socijalnih prava. To je posebno došlo do izražaja u dvama novijima međunarodnim dokumentima: Konvenciji o pravima djeteta OUN iz 1989. godine te Povelji o temeljnim pravima Europske unije iz 2000. godine. Na integraciji socijalnih, građanskih i političkih prava najviše ustrajava Vijeće Europe koje zagovara pristup prema kojemu su sve tri kategorije prava osobna, neotuđiva i jamče poštovanje dostojanstva individue. Štoviše, u praksi europskih sudova sve više je pre-

sedana koji svjedoče o tome da se i socijalna prava mogu ostvarivati pred sudovima, te tako na snazi gubi argument o njihovoj neutuživosti (Schenin, 1995.).

Povijesno je iskustvo pokazalo da je građanska i politička prava moguće valjano ostvariti tek nakon što su ljudima, posredstvom socijalnih prava, zajamčeni temeljni egzistencijalni uvjeti. Podsjetimo da je u samoj Atlanskoj povelji iz 1941. godine, na kojoj je utemeljen poslijeratni međunarodni pravni poredak, u točki 6. zapisano da treba težiti uspostavi «...takvog mira koji će osigurati ljudima opstanak slobodan od straha i oskudice», jer su upravo iz bijede i beznađa nakon Prvoga svjetskog rata nastali totalitarni režimi, kakvi su bili nacizam i fašizam, uostalom kao i komunizam. Drugim riječima, socijalna su prava u današnjem svijetu pretpostavka građanskim i političkim pravima, a te se kategorije prava međusobno isprepliću i uvjetuju.

#### **OSPORAVANJE SOCIJALNIH PRAVA**

Unatoč ekspanziji i snažnom napretku u 20. stoljeću, socijalna su prava danas izložena brojnim teorijskim osporavanjima i praktičnim djelovanjima, čime se nastoji dovesti u pitanje njihovo značenje i perspektiva. Na osporavanje socijalnih prava utjecali su različiti čimbenici, prvenstveno globalizacija, zatim političke promjene koje su se krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina desile u Srednjoj i Istočnoj Europi. Na to su utjecali i razni društveni procesi, te same promjene u konceptu socijalne sigurnosti, ali i novi odnos pojedinca i države. Kada je riječ o globalizaciji, prvenstveno su na udaru visoki socijalni troškovi te nastojanje na «ekonomizaciji društva». Naime, jačanje svjetskog tržišta, koje podrazumijeva uklanjanje ili smanjivanje ekonomskih barijera između nekadašnjih država-nacija, znatno je intenziviralo međunarodnu ekonomsku utakmicu.

To je dovelo do pritiska na gospodarske subjekte koji, radi veće konkurentnosti, nastoje reducirati troškove rada, pa dakle i socijalna davanja i usluge. «U kontekstu u kojem su vlade sve više svjesne da moraju brzo reagirati na rizike, smanjujući plaće i troškove radi povećane konkurentnosti, javlja se veliko iskušenje da se i socijalna prava vide u negativnom svjetlu, pa da se stoga istakne njihov fakultativan karakter i da se prohibiraju socijalni troškovi» (Vijeće Europe, 2003.:22).

Nadalje, pad socijalizma povećao je kritičan odnos prema centraliziranoj državi, jer je ona, posebno u svojoj socijalističkoj varijanti, ograničavala tržišnu utakmicu i gušila inicijative i slobode pojedinca. No istovremeno svjedočimo da su u razdoblju tranzicije prema tržišnom gospodarstvu i građanskoj demokraciji u postsocijalističkim zemljama znatno porasle socijalne nejednakosti, a socijalna su prava unekoliko zanemarena. Tako su postsocijalističkim zemljama novoosvojena građanska prava i slobode donijele «novu neizvjesnost» (Deacon, 1992.).

U svijetu se danas mnogo govori o dominantnim neoliberalnim utjecajima i narasloj klimi individualizma. Poznato je da se sve više cijeni sloboda izbora, što znači da se znatno veća uloga dodjeljuje pojedincima, isto kao i tržištu te nevladinim organizacijama i drugim izdancima civilnog društva. Neki autori upozoravaju na opasnost da bi u promijenjenim društvenim uvjetima socijalna prava mogla izgubiti podršku društva, a kao posljedica toga mogla bi uslijediti njihova opasna redukcija. «Međutim, taj trijumf individualizma istovremeno je glavna opasnost koja prijeti društvu, budući da ugrožava nacionalnu koheziju, erodira socijalne odnose i rastvara civilno društvo. Tako je osjećaj nesigurnosti i neizvjesnosti plod ekonomske globalizacije i sociološke individualizacije...» (Fitoussi, Rosanvallon, 1196.: 9). U tom

smislu postaje razvidno da individualizacija nije samo emancipacija (pozitivni individualizam), nego je ona i fragilizacija pojedinca u njegovoj ekonomskoj i socijalnoj egzistenciji (negativni individualizam).

U prilog socijalnih prava, kao i njihova jačanja, može se iznijeti dosta argumenata. Prvi takav argument jest da su građani Europe u velikoj mjeri privrženi vrijednostima solidarnosti i socijalne pravde, koje su u temeljima socijalnih prava. Nadalje, može se konstatirati da brz tehnološki progres kojemu danas svjedočimo, može iz društvenih tokova isključiti velik broj ljudi, a isključeni ljudi postaju neiskorištenim resursom društva. Isto se tako može reći da socijalna sigurnost ljudima omogućava aktivnost i suočavanje s rizicima, što pozitivno utječe na poduzetništvo i gospodarski razvoj. Ipak, treba reći da se socijalna prava moraju prilagođavati novim gospodarskim i socijalnim okolnostima. Naprimjer, socijalna prava treba ojačati u nekim područjima, kao što je temeljna socijalna sigurnost, obrazovanje ili zdravstvena zaštita, budući da je upravo obrazovana i zdrava populacija ključan faktor razvoja. Na drugoj strani, reformama mirovinskog sustava moguće je povećati odgovornost pojedinca za vlastitu sudbinu, te tako smanjiti negativne posljedice tzv. moralnog hazarda, karakterističnoga za donedavno prevladavajuće mirovinske sustave tekuće raspodjele. Dakle, radi se o preustrojstvu, odnosno promjeni težišta, ali ne i o slabljenju socijalnih prava. Drugim riječima, socijalna prava svoj pretežno pasivan, kompenzacijski karakter, postupno trebaju mijenjati u korist aktivnoga, integracijskoga, koji podrazumijeva uključivanje korisnika i njihovu aktivnu ulogu u društvu.

I u Europskoj se uniji sve više ističe bitna uloga namijenjena socijalnim pravima. «Europska unija danas tretira socijalnu politiku istodobno i kao čimbenik

koji utječe na proizvodnju, ali i kao proizvodni čimbenik. Međutim, gospodarstvo ne može funkcionirati u socijalnoj praznini, pa jačanje socijalnih prava kao prvenstveni cilj ima smanjenje političkih i socijalnih rizika perturbacija. Promatrano iz tog kuta, socijalna prava služe smanjivanju socijalnih napetosti i pridonose gospodarskom razvoju. Ona favoriziraju pojavu održivih društava, a to je nužan uvjet vitalnosti gospodarskog rasta i održanja demokracije. Socijalna prava, dakle, generiraju socijalni višak vrijednosti, a tu činjenicu nije dovela u pitanje niti globalizacija niti drugi procesi razvoja» (Vijeće Europe, 2003.:27).

Upravo o takvom svjetskom, a posebno europskom kontekstu, treba voditi računa kada se raspravlja o dosadašnjem razvoju i perspektivama socijalnih prava u Hrvatskoj.

### **SOCIJALNA PRAVA U HRVATSKOJ DO DRUGOGA SVJETSKOG RATA**

Briga o siromašnima u srednjem vijeku u Hrvatskoj je, kao i u drugim europskim zemljama, bila isključiva domena crkvenog djelovanja. Pod okriljem Crkve nastale su prve institucije za skrb o bijednima i bolesnima, prije svega u primorskim gradovima, primjerice u Dubrovniku (Borovečki, Lang, 2001.). Preteče socijalnom osiguranju u 19. stoljeću bile su mutualne udruge, preciznije, bratinske blagajne, koje su najprije počeli osnivati rudari. Prva takva rudarska bratinska blagajna osnovana je u Rudama kod Samobora 1833. godine. U Dalmaciji je prva bratinska blagajna osnovana u rudniku Siveriću (Monte Promina) 1880. godine (Rismondo, 2002.). Osnivanju rudarskih bratinskih blagajni pripomogao je austrijski Opći rudarski zakonik iz 1854. godine, koji je obvezao vlasnike rudnika na osiguranje rudara od glavnih socijalnih rizika, poput starosti i nesreća na poslu. Podsjetimo da su dvije trećine doprinosa u bratinske blagajne plaćali radnici, a jednu trećinu

poslodavci. Druga profesionalna skupina koja se na mutualistički način osiguravala bili su željezničari, a slična su osiguranja putem bratovština ostvarili tipografi, metalci te građevinski radnici (Jelčić, 1988.). Radilo se o opasnim profesijama u kojima su se često dešavale nesreće ili su im pak bili neprimjereni radni uvjeti.

U Hrvatsku su prvi značajni socijalni zakoni pristigli posredstvom austrijskog zakonodavstva. Austrija je u vrijeme kancelara Eduarda von Taaffea, krajem osamdesetih godina 19. stoljeća, počela uvoditi socijalne zakone. Takve je zakone nekoliko godina prije toga prva u svijetu usvojila bismarckovska Njemačka. Austrija je osiguranje za slučaj nesreće na poslu uvela 1887. godine, a osiguranje za slučaj bolesti 1888. godine. Međutim, to je osiguranje bilo ograničeno samo na kategorije siromašnijih radnika. Osiguranjem su posebno bili obuhvaćeni zaposlenici u nekim državnim i sličnim službama. Primjerice, vodeće banke u Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju do 1914. godine osnovale su vlastite mirovinske zaklade radi isplate mirovina svojim namještenicima nakon što su na radu u njima proveli propisani broj godina (Timet, 1967.). U Hrvatskoj i u Sloveniji uvedeno je osiguranje za slučaj bolesti, ali samo za radnike u poimenično nabrojanim poduzećima. Godine 1907. to je osiguranje bilo prošireno i na nove skupine radnika. Uvedeno je i osiguranje za slučaj nesreće na poslu. Nositelj osiguranja bila je temeljna blagajna sa sjedištem u Zagrebu. U upravljanju blagajnom radnici su sudjelovali s dvije trećine, a poslodavci s jednom trećinom predstavnika. Za slučaj bolesti i smrti bili su osigurani jedino rudari i željezničari (Jelčić, 1988.).

Prema tome, krajem devetnaestoga i početkom dvadesetog stoljeća utemeljeni su osnovni oblici osiguranja za pojedine kategorije radnika, prvenstveno za rudare i željezničare, te za pojedine kategorije služ-

benika. Prava iz osiguranja stjecala su se temeljem doprinosa radnika i poslodavaca, ili uplatom samog poslodavca. Takav je bio i model upravljanja. Ukratko rečeno, u reduciranim razmjerima, imali smo primjenu bismarckovskog modela socijalnog osiguranja. (Hrvatska je početkom 20. stoljeća imala 160 tvornica u kojima je radilo oko 14 tisuća radnika (Kostić, 1955.)). Treba napomenuti da su tijekom Prvoga svjetskog rata fondovi osiguranja radnika i službenika uglavnom nestali zbog inflacije ili zbog propasti same države.

U prvoj, tzv. versajskoj Jugoslaviji, u koju je Hrvatska ušla nakon raspada Austrougarske Monarhije, bitan korak u definiranju socijalnih prava, mada samo na formalnoj, zakonskoj razini, učinjen je 1922. godine kada je usvojen Zakon o socijalnom osiguranju radnika. Taj je zakon za to doba bio relativno napredan, a regulirao je osiguranje radnika od svih rizika, osim nezaposlenosti. (Uostalom, poznato je da je upravo rizik nezaposlenosti, zbog svoje specifične prirode, zbog ovisnosti o gospodarskim prilikama te mogućnosti zloporaba, najteže osigurati. Tako i danas neke zemlje (npr. skandinavske) pribjegavaju dobrovoljnom a ne obveznom osiguranju nezaposlenosti. U većem broju europskih zemalja obvezno osiguranje od nezaposlenosti uvedeno je tek nakon Drugoga svjetskog rata (Puljiz, 2000.)). No vratimo se samom Zakonu o osiguranju radnika iz 1922. godine. Tim je zakonom socijalno osiguranje trebalo primijeniti na radnike u cijeloj tadašnjoj državi. Radi provedbe zakona osnovan je Središnji ured osiguranja (SUZOR) u Zagrebu. Bilo je predviđeno da fondovima osiguranja upravljaju predstavnici radnika i poslodavaca. Međutim, iz ovoga općeg osiguranja bili su izuzeti rudari, željezničari, radnici na određenim javnim radovima, te neke kategorije državnih službenika koje su ostvarivale stare oblike osiguranja. Nadzor nad provedbom zakona trebao je obavljati ministar socijalne

politike, pa je stoga pri Središnjem uredu predviđena i funkcija povjerenika ministra. Međutim, zakon nije stupio na snagu sve do 1937. godine. Tada je do primjene zakona došlo zbog velikog pritiska sindikalnih organizacija, ali i samog Središnjeg ureda. Prve su se mirovine počele isplaćivati tek u vrijeme Drugoga svjetskog rata, ali samo za relativno malen broj osiguranika, i to u krajnje neizvjesnim ratnim uvjetima.

Stoga možemo reći da su, bez obzira na spomenuti zakon, razdoblje između dvaju svjetskih ratova u pogledu mirovinskog osiguranja obilježili privatni mirovinski fondovi, a i drugi oblici osiguranja po poduzećima i ustanovama. Ovi su fondovi, u odnosu na obvezno mirovinsko osiguranje, imali dodatan karakter. «Po tome možemo zaključiti da je mirovinsko osiguranje koje se provodilo na tlu Hrvatske po svojoj razvijenosti oblika blisko mirovinskim osiguranjima drugih europskih država» (Rismondo, 2002.:21). Ovu ocjenu ipak valja uzeti s određenom rezervom jednostavno stoga jer je Hrvatska u to vrijeme bila slaborazvijena zemlja, na periferiji Europe, s malobrojnim radništvom, koje je ipak bilo moguće obuhvatiti socijalnim osiguranjem.

Drugi oblici socijalnih davanja i socijalnih usluga u to su vrijeme u nas bili na rudimentarnoj razini. Naime, postojale su razne institucije za siromašne, posebno za djecu, ali pretežno karitativnog karaktera. Vrijedno je spomena da je u Zagrebu od 1907. godine djelovao Zavod za posredovanje nuditelaca i tražilaca radnje i službe. To je zapravo bila burza rada putem koje su brojni nezaposleni tražili posao. Međutim, Zavod je 1922. godine ukinut, a njegove je poslove preuzela Državna burza rada, također smještena u Zagrebu. Godine 1931. počela je s radom Stanica za savjetovanje pri izboru zanimanja. Zanimljivo je da je ta Stanica zapošljavala psihologa, te da je s njome surađivao i profesor Ramiro Bujas, osnivač

Katedre za psihologiju na Filozofskom fakultetu u Zagrebu (Šešo, 2000.).

### **SOCIJALNA PRAVA U VRIJEME SOCIJALIZMA**

U razdoblju socijalističke vladavine 1945.–1990. godine socijalna su prava, naročito u obliku socijalnog osiguranja, dobila snažan zamah. Međutim, osnovni problem socijalnih prava u vrijeme socijalizma bio je u tome što su ona u najvećoj mjeri bila ograničena na državni (kasnije društveni) sektor, odnosno na državne službe. Polazišna je ideja socijalizma bila da je privatni sektor vlasništva, u kojem je dominiralo brojno seljaštvo, relikv kapitalističkog društva, kojeg razvoj socijalizma i društvenog sektora treba prevladati. Stoga su svi socijalni zakoni, uostalom kao i zakoni i mjere na drugim područjima, privilegirali socijalistički dio društva, dok je onaj drugi, nesocijalistički, bio zapostavljen, izložen pritiscima, a uz to se predviđalo njegovo skorajše nestajanje u perspektivi socijalističkog društvenog razvoja. U socijalizmu je, dakle, bio na djelu dualni karakter društva. Privatni je sektor, posebno u razdoblju rigidnog socijalizma kada se snažno osjećao sovjetski utjecaj, ekonomski i politički bio diskriminiran, što se najbolje vidjelo prilikom neuspjelog pokušaja kolektivizacije seljačkih gospodarstava, provedbe agrarne reforme, kolonizacije, kampanje obveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, velikih škara cijena između industrijskih i poljoprivrednih proizvoda, a na štetu ovih drugih i slično.

U drugom razdoblju socijalizam je na našem prostoru vidno «omekšao» i udaljio se od sovjetskog modela. Upravo su tada utemeljene neke institucije bitne za razvoj socijalne politike i socijalnih prava. U Zagrebu je 1952. godine osnovana Viša stručna škola za socijalne radnike. Nadalje, prvi centar za socijalni rad počeo je djelovati 1959. godine u Puli. Zbog masovnog prela-

ska radne snage iz poljoprivrede u nepoljoprivredne djelatnosti te manjka radnih mjesta, šezdesetih se godina u nas u ozbiljnijim razmjerima pojavila nezaposlenost. Tako se socijalistička vlast po prvi put suočila s novim, velikim socijalnim problemom, kojega je trebalo na neki način rješavati. Upravo je tada počelo masovno zapošljavanje naših radnika u inozemstvu, pa je to ublažilo socijalne probleme u zemlji. U to je vrijeme mirovinsko i zdravstveno osiguranje prošireno prvo na obrtnike, a potom i na poljoprivrednike. Ta dva osiguranja bila su manjeg opsega, trošila su manje sredstava od radničkog osiguranja, ali su ipak značila korak naprijed u širenju socijalnih prava na nove, ranije neobuhvaćene kategorije građana.

Ovdje nećemo posebno navoditi socijalne zakone i druge propise koji su nakon rata usvojeni i koji su definirali socijalna prava radničke i ostale populacije. Ipak, valja zamijetiti da se radilo o relativno visokoj razini prava za nerazvijenu, pretežno agrarnu zemlju. Ta se ocjena na prvom mjestu odnosi na mirovinsko osiguranje koje je profitiralo od brzoga industrijskog razvoja, porasta broja zaposlenih i izrazito povoljnog odnosa između broja umirovljenika i zaposlenika. Mirovine su bile relativno visoke te su pripadnicima mladih generacija bile privlačan faktor zapošljavanja u društvenom sektoru.

Na doktrinarnoj razini tada je prevladavala ideja tzv. socijalnog automatizma. Ona je imala uporište u tezi da će razvoj socijalističkog društva, a prvenstveno razvoj socijalističkog gospodarstva, sam po sebi rješavati socijalne probleme koji bi se pojavili u društvu. Prema tome, nije se trebalo posebno truditi na razvoju socijalne politike kao zasebne sfere djelovanja države, jer je socijalna politika integrirana u cjelinu socijalističkog razvoja (Škrbić, Letica, Popović, Butković, Matutinović, 1984.).

Kada se raspravlja o propasti socijalizma, onda se upravo na jugoslavenskom

primjeru potvrdilo da je jedan od ključnih uzroka njegovu urušavanju bila činjenica da se više nije mogao održavati implicitni socijalni kontrakt između vladajuće socijalističke nomenklature i širokih slojeva stanovništva. Taj je kontrakt podrazumijevao da na jednoj strani vladajuća elita ima legitimaciju za upravljanje društvom, a da na drugoj strani ta elita radnicima i širokim socijalnim slojevima jamči socijalnu sigurnost, odnosno postupno podizanje životnog standarda te usvajanje i korištenje civilizacijskih tekovina (Feher, Arato, 1989.). Međutim, zbog velikih promjena u svijetu koje su se desile sedamdesetih i osamdesetih godina, kao i nemoći socijalizma da im se prilagodi, gospodarska i socijalna kriza u socijalističkim zemljama osjetno se produbila. Drugim riječima, vladajuća elita više nije mogla jamčiti ispunjenje svoga dijela spomenutoga društvenog kontrakta. Na površinu su društva izbili socijalni problemi, u prvom redu nezaposlenost (zapadne zemlje, zbog gospodarske krize, nisu više zapošljavale nego su, štoviše, otpustale strane radnike) te siromaštvo i druge nedaće. U uvjetima obilježenim globalizacijom, tehnološkom revolucijom i dubokim društvenim i gospodarskim promjenama, socijalizam više nije bio u stanju rješavati probleme gospodarskog razvoja, tj. nije mogao ostvarivati akumulaciju, i nije se mogao suočiti s narastajućim socijalnim problemima u društvu. Drugim riječima, u socijalizmu se radilo o «tzv. prisilnoj, devijantnoj modernizaciji kojoj su nedostajali ključni elementi, prije svega slobodno tržište i demokratski politički odnosi» (Zrinščak, 2003.:139). Doduše, i u socijalizmu je bilo pokušaja prilagodbe socijalne politike novim uvjetima (npr. u bivšoj državi u okviru Markovićevih reformi). No to je ipak bilo kasno, jer je socijalno nezadovoljstvo poprimilo snažne političke konotacije, pa su procesi dezintegracije poprimili nezauzavljivo ubrzanje. Slijedom toga socijalistička je nomenklatura izgubila legitimaciju

za upravljanje društvom, pa se socijalistički sustav sam od sebe iznutra urušio. To su naravno pojednostavljena, načelna objašnjenja, dok su praktične okolnosti pada socijalizma od jedne do druge zemlje bile različite, uostalom kao i njihova tranzicija iz socijalističkog društva i komandne ekonomije u demokratsko društvo i tržišnu ekonomiju.

Upravo zbog okolnosti o kojima je prethodno bilo riječi, socijalističke su zemlje ostvarile «rano sazrelu socijalnu državu». Međutim, kada je osamdesetih godina nastupila posvemašnja kriza, onda je situacija sa socijalnim pravima u socijalističkim zemljama postala «...iritirajuća, ponižavajuća, s mučnim i nepravednim iskustvima nestašice i kronične nezaštićenosti» (Szalai, 1990.).

Zaključno možemo reći da je u socijalističkom razdoblju u Hrvatskoj došlo do brzog širenja socijalnih prava za zaposlene radnike i službenike, dok su ostale kategorije građana bile zapostavljene. Kada je nastupila kriza, socijalna su prava radnika bila ozbiljno ugrožena. Međutim, dramatični događaji s početka devedesetih godina presjekli su sve razvojne trendove, pa tako i evoluciju socijalnih prava.

### **SOCIJALNA PRAVA U HRVATSKOJ NAKON STJECANJA DRŽAVNE NEOVISNOSTI**

U Hrvatskoj su 1990. godine provedeni prvi slobodni višestranački izbori kojima je započeo povijesni zaokret od socijalističkoga prema demokratskom građanskom društvu, od socijalističke prema tržišnoj ekonomiji. To je značilo inauguriranje temeljnih vrijednosti zapadnoga demokratskog društva, kao što su individualna sloboda, privatno vlasništvo i poduzetništvo, tržišno gospodarstvo, politički pluralizam. U prosincu 1990. godine usvojen je novi Ustav Republike Hrvatske u kojemu su zapisane te vrijednosti. Tako u članku 1. Ustava stoji: «Republika Hrvatska jedin-



stvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država». Bitno je da se upravo to određenje Hrvatske kao socijalne države nalazi već u prvom članku temeljnoga državnog dokumenta. Nadalje, u glavi II. točka 3. Ustava pod naslovom «Gospodarska, socijalna i kulturna prava» (članci 48. do 69.) navode se osnovna socijalna prava koja hrvatska država jamči svojim građanima: jamči se pravo zaposlenih i njihovih obitelji na socijalnu sigurnost, pravo slabih, nemoćnih i drugih nezbrinutih građana na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba; svim se građanima jamči pravo na zdravstvenu zaštitu; obitelj, djeca i mladež pod posebnom su zaštitom države, kao i hendikepirane i nemoćne osobe; svim se građanima jamči obvezno i besplatno školovanje. Povodom usvajanja novoga Ustava svojevrmeno smo napisali: «Prihvatanje privatnog vlasništva, poduzetništva i tržišta samo po sebi nagovještava promjene u socijalnoj politici. Mislimo na smanjenu ulogu države te povećanu odgovornost pojedinca i ljudskih skupina za vlastitu sudbinu i dobrobit. To znači da privatizacija poduzeća vodi, makar u prvoj fazi, reduciranju njihove socijalne, a pojačanju gospodarske funkcije» (Puljiz, 1996.:278).

Te 1990. godine činilo se da će hrvatsko društvo lakše od drugih postsocijalističkih društava prevladati uobičajene tranzicijske boljke zahvaljujući snažnim unutarnjim socijalnim amortizerima kao što je oslanjanje znatnog dijela populacije na seljačke posjede, relativno razvijen turizam, brojni zaposleni radnici u Zapadnoj Europi i iseljništvo u prekomorskim zemljama. Uostalom, u Hrvatskoj je postojala osjetno veća otvorenost prema Zapadu u odnosu na druge postsocijalističke zemlje, a djelovala je i široka mreža kapilarnih veza, tj. razmjena ljudi i dobara sa zapadnim zemljama. Uz to su u znatnom dijelu populacije manjeviše bile prihvaćene vrijednosti zapadnih društava. Međutim, sve je tokove društvene transformacije brutalno poremetila agresija

na Hrvatsku, odnosno rat kojeg je naša zemlja vodila za stjecanje neovisnosti. Hrvatska je taj rat uspješno okončala, ali je u njemu imala brojne ljudske i materijalne žrtve. Osim toga, sam gospodarski i socijalni sustav pretrpio je velike štete. Primjerice, neposredne ratne štete procijenjene su na trideset i tri milijarde eura ili jedan i pol godišnji nacionalni brutoproizvod, dok je kumulativni ekonomski pad DBP-a u Hrvatskoj dosegao 36% u odnosu na predratno razdoblje. Posljedice svega toga Hrvatska će još dugo vremena sanirati.

Evoluciju socijalnih prava u Hrvatskoj nakon stjecanja neovisnosti podijelit ćemo u tri osnovne etape. Prvo je razdoblje obilježeno velikom ugroženošću socijalnih prava i ratnim solidarizmom; drugo je razdoblje obilježeno snažnim državnim intervencionizmom i početkom socijalnih reformi; treće je obilježeno postupnim smirivanjem gospodarske i socijalne situacije, te početnim oblikovanjem novog modela socijalne države.

#### **Kriza socijalnih prava i ratni solidarizam (1991.–1995.)**

Ovo razdoblje u razvoju hrvatskoga društva u znaku je dramatičnih ratnih zbivanja. Tih su se godina desile masovne prisilne migracije, pa je Hrvatska krajem 1991. godine imala oko 550 tisuća prognanika i 150 tisuća izbjeglica izvan zemlje. Na njih je samo tijekom 1993. godine država potrošila 525 milijuna dolara.

Prognanici i izbjeglice socijalna su skupina unutar koje su bili koncentrirani i drugi stradalnici rata, kao što su obitelji poginulih i nestalih, invalidi, demobilizirani vojnici. «Tako se među prognanicima i izbjeglicama kumuliraju najteži ljudski i socijalni problemi Hrvatske» (Socijalni razvoj Hrvatske, 1994.:284). Položaj prognanika i izbjeglica bio je reguliran s nekoliko propisa iz 1991. i 1992. godine, koji su se odnosili na pravo na smještaj, ishranu,

socijalno-psihološku pomoć, školovanje djece, financijsku potporu i drugo. Radi njihova zbrinjavanja 1992. godine osnovan je Ured za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske, koji je u ratnom i poratnom razdoblju odigrao vrlo značajnu ulogu u rješavanju izbjegličko-prognaničkih problema.

U tom razdoblju znatno je snižena razina plaća i socijalnih davanja građanima Hrvatske. Brojna su poduzeća razorena ili pak okupirana, a u mnogima je proizvodnja stala zbog gubitka tržišta ili nekih drugih razloga.

Međutim, u tom je razdoblju u hrvatskom društvu bila snažno izražena solidarnost ljudi, koja je najviše došla do izražaja u odnosu prema najugroženijim stradalnicima rata. Ta se solidarnost manifestirala na tri razine: na razini primarnih skupina (obitelj, srodnici, prijatelji), tako da je u obiteljima bilo smješteno 80% prognanika i izbjeglica; na razini nevladinih, prije svega humanitarnih udruga (Caritas, Crveni križ i druge organizacije), te na razini države. Valja istaknuti veliku ulogu našega iseljništva koje je pomagalo ugroženom stanovništvu, pored toga što je materijalno podupiralo i ratne napore zemlje. Bilo je to vrijeme kada je hrvatsko društvo razvilo golemu solidarističku energiju. Svojevremeno smo o tome napisali: «Mada je rat izazvao veliku tragediju i razaranja materijalnih dobara, u hrvatskom je društvu u tom razdoblju zračio kolektivni optimizam. Ljudi su obrambeni rat doživljavali kao duboko pravedan i moralan. Oni su se okupljali oko najviših kolektivnih ciljeva kao što su nacionalna sloboda i neovisnost...» (Puljiz, 1993.:157). U takvoj atmosferi drugi su problemi hrvatskog društva bili potisnuti u pozadinu, manje ih se zamjećivalo u javnosti, drugim riječima odgođeni su za bolja vremena.

Na planu socijalne politike Vlada je u proljeće 1993. godine usvojila nacionalni Socijalni program. Osnovni je cilj Programa

bio da se pomogne najugroženijim pojedincima i socijalnim skupinama. Glavna sredstva za tu namjenu dala je država, ali su bitnu ulogu pritom igrale domaće i međunarodne humanitarne udruge, koje su se u velikom broju pojavile u Hrvatskoj. Ugroženo stanovništvo dobivalo je raznovrsne oblike pomoći. Osnovna je bila novčana pomoć, ali se također davala pomoć u naturi, prije svega u hrani, odjeći i obući (Jurčević, 1994.). U cilju učinkovite raspodjele pomoći bile su uvedene socijalne iskaznice. Tako je 1996. godine, pred kraj razdoblja primjene Socijalnog programa, bilo registrirano 166 tisuća nositelja socijalnih iskaznica, u čijim je kućanstvima živjelo 236 tisuća članova ili oko 5% ukupne hrvatske populacije. Socijalni je program odigrao ključnu ulogu u zbrinjavanju ugroženoga hrvatskog stanovništva. Zapravo je Socijalni program, uostalom kao i program zbrinjavanja prognanika i izbjeglica, predstavljao dopunsku socijalnozaštitnu mrežu koja je kompenzirala slabosti i neprilagođenosti važećih socijalnih zakona izvanrednim ratnim okolnostima.

Prirodno je da je u tom razdoblju došlo do snižavanja razine nekih socijalnih prava. Tako je Vlada, primjenjujući stabilizacijski gospodarski program, tijekom 1993. i 1994. godine s nekoliko uredbi ograničila rast mirovina, tako da se one više nisu usklađivale s plaćama kako je to bilo predviđeno Zakonom o mirovinskom osiguranju. Zbog nezadovoljstva umirovljenika, mirovine su postale predmetom spora pred Ustavnim sudom između umirovljeničkih udruga i Vlade. Spor je završio presudom u korist umirovljenika u svibnju 1998. godine, a država je obvezana na povrat duga umirovljenicima.

Bitna je činjenica da je u ratnom razdoblju počela masovna pretvorba i privatizacija društvenih poduzeća. Istovremeno je drastično opala razina nacionalnog dohotka kao i standard stanovnika, a povećala se i

nezaposlenost. Broj zaposlenih u 1995. u odnosu na 1987. godinu smanjio se za 35,5%, a broj registriranih nezaposlenih dosegao je 249 tisuća. Pritom je naknadu za nezaposlenost primalo samo 14% nezaposlenih. Nadalje, preko stotinu tisuća zaposlenika nije primalo plaću. Mnoga su poduzeća, da bi se oslobodila viškova radne snage, nastojala umiroviti svoje radnike i tako njihovo uzdržavanje prebaciti na teret socijalnih fondova. Zahvaljujući naglom porastu broja umirovljenika, dodatno su opterećeni ionako osiromašeni socijalni fondovi. Slikovito rečeno, «sidra socijalne sigurnosti su iskliznula, a socijalno-zaštitne mreže su potrgane» (Standing, 1998.). Kako je količina sredstava prikupljenih putem doprinosa zaposlenih osjetno opala, Vlada je transferima iz proračuna bila prisiljena subvencionirati mirovine, što je značilo fiskalizaciju mirovinskih fondova.

Valja također spomenuti da je početkom devedesetih godina obavljena i masovna privatizacija stanova, tako da je praktično nestala socijalistička kategorija društvenih stanova, koji su bili ključni instrument socijalističke socijalne politike.

#### **Poslijeratni problemi i počeci socijalnih reformi (1996.–2000.)**

Rat je na hrvatskom teritoriju praktično završen nakon operacije «Oluja» u kolovozu 1995. godine. Preostalo okupirano područje, hrvatsko Podunavlje, do kraja 1997. godine na miran je način integrirano u hrvatsku državu.

U ovom je razdoblju socijalna politika bila pretežno usmjerena na saniranje posljedica rata, te na postupnu prilagodbu hrvatskog društva novim, mirnodopskim uvjetima življenja. Bio je to kraj razdoblja ratnog solidarizma i početak okretanja društva obnovi i razvoju zemlje te rješavanju osnovnih socijalnih problema. Nakon svršetka rata, zbog smanjenog priljeva sred-

stava iz inozemstva, bitno je reducirana aktivnost brojnih nevladinih organizacija koje su djelovale na humanitarnom planu. Preostale humanitarne, uglavnom hrvatske organizacije, okreću se relativno oskudnim domaćim izvorima sredstava.

Iz rata i privatizacije proizašli su osiromašeni socijalni slojevi, koje bismo mogli označiti gubitnicima u novoj strukturi hrvatskog društva. Prije svega radi se o stradalnicima rata koji su, u najvećem broju, dospjeli u status ovisnosti o državnoj potpori, jer su izgubili svoje domove, imovinu i prihode. U gubitnike ubrajamo i dosta brojnu kategoriju nezaposlenih, nastalu zbog ratnog pustošenja, propasti brojnih poduzeća te neuspjele pretvorbe i privatizacije. Treću veliku kategoriju gubitnika činili su umirovljenici kojima su u ratnom razdoblju smanjene mirovine, a promijenjena je i nepovoljnija formula njihova usklađivanja.

Možemo, dakle, reći da je nakon razdoblja snažne socijalne kohezije ostvarene u ratu, kada je borba za neovisnost nadvisila i u drugi plan potisnula sve druge probleme, u poratno je vrijeme došlo do nove situacije u kojoj su pojedinci i socijalne skupine, u mirnodopskim uvjetima sagledavajući svoj socijalni položaj, iskazivali nezadovoljstvo i frustracije. Uostalom, istraživanje Svjetske banke 1998. utvrdilo je veoma visok Ginijev koeficijent (0.352) nejednakosti dohotka u Hrvatskoj (Šučur, 2000.), a druga su istraživanja potvrdila veoma rasprostranjeno tzv. subjektivno siromaštvo. Najizraženije je nezadovoljstvo bilo usmjereno prema skupini građana koja se u ratu i tranziciji obogatila, koristeći svoj privilegirani položaj i veze s vladajućom elitom. Stoga je nastao snažan pritisak na državu, sa zahtjevom da ona svojim mjerama ispravi učinjene nepravde i obavi novu, pravedniju preraspodjelu dohotka i nacionalnih dobara u korist gubitničkih slojeva stanovništva.

Na drugoj strani izraženo je nastojanje na prilagodbi međunarodnim okolnostima

i zakonima svjetskog tržišta, u čemu su prednjačili novi hrvatski vlasnici, menadžeri te vladajuća politička elita. Oni su u tome imali i potporu međunarodnih financijskih institucija, kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka. Njihov je osnovni zahtjev bio da treba smanjiti državne troškove, pored ostalih i one namijenjene socijalnoj sferi, te izgraditi novi sustav socijalne sigurnosti, pretežno utemeljen na liberalnim načelima koji prevladavaju u anglosaksonskom svijetu (Svjetska banka, 1995. i 1996.). U socijalnoj se sferi, da upotrijebimo poznati termin Esping-Andersena, zagovarala komodifikacija socijalnih prava, što znači da znatan dio odgovornosti za socijalnu sigurnost treba prenijeti s države na građane, obitelji i asocijacije civilnog društva. Isto se tako inzistira na decentralizaciji, odnosno prijenosu ovlasti u socijalnom području sa središnje države na regionalnu i lokalnu razinu, te na primjeni načela supsidijarnosti.

U znaku tih dvaju proturječnih procesa (unutrašnjeg pritiska za državnim intervencionizmom i vanjskog pritiska za redukcijom socijalnih troškova i liberalizacijom tržišta), u Hrvatskoj su se sredinom devedesetih godina počele pripremati nove socijalne reforme. Tako je usvojeno više zakona i mjera kojima se mijenjala postojeća struktura socijalnih prava. U prvom redu novi je Zakon o socijalnoj skrbi iz 1997. godine zamijenio stari zakon, a istovremeno je dokinuo i Socijalni program iz 1993. godine. Ključna novina u novom zakonu bila je proklamacija načela supsidijarnosti u području socijalne pomoći i socijalne skrbi, načela poznatoga iz socijalnog nauka Katoličke crkve. Nadalje, značajna se uloga pridaje nevladinim organizacijama u socijalnoj skrbi, a definiraju se i prvi koraci decentralizacije u području socijalne skrbi. Po novom su Zakonu lokalne zajednice trebale izdvajati najmanje 5% sredstava proračuna za namjene socijalne skrbi, prije

svega za stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih. Osim toga, lokalne su jedinice u okviru svojih vlastitih programa mogle davati veću socijalnu pomoć ugroženim građanima od one utvrđene na državnoj razini, pa su tako, prvenstveno u nekim bogatijim gradskim sredinama (npr. Zagreb, Rijeka), razvijeni respektabilni lokalni socijalni programi. Novim su zakonom uvedeni i neki novi socijalnozaštitni instituti, kao što je osobna invalidnina za hendikepirane osobe, te stalna pomoć za uzdržavanje. Nadalje, u sustav socijalne skrbi iz mirovinskog je sustava preneseno pravo na doplatak za tuđu pomoć i njegu za nemoćne i stare osobe (Šućur, 2003.).

U više zakona definirana je zaštita djece i obitelji. Takav je Obiteljski zakon iz 1998. godine, zatim Zakon o dječjem doplatku, također iz 1998. godine. Na zaštitu materinstva i djece odnose se neke odredbe Zakona o radu iz 1995. godine, kao i odredbe zakona o mirovinskom i invalidskom te zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti. Posebno treba spomenuti Nacionalni program demografskog razvitka, usvojen 1996. godine. Naime, u tom su programu predviđene brojne mjere potpore djeci i obitelji u cilju postizanja pronatalitetnih ciljeva. Budući da su u Hrvatskoj demografska kretanja vrlo nepovoljna, tim se programom nastojalo utjecati na povećanje nataliteta, a željelo se obnoviti i učvrstiti obitelj kao osnovnu jedinicu društva. Unatoč dobrim analitičkim podlogama i namjerama, u tom su se programu mogli nazrijeti neki elementi retradicionalizacije hrvatskog društva. Međutim, javna rasprava koja je vođena o pobačaju, a u kojoj se u pravilu kristaliziraju vrijednosna usmjerenja u obiteljskoj i demografskoj politici, pokazala je da politika retradicionalizacije obitelji nema većinsku podršku u hrvatskom društvu, pogotovo ne među pripadnicima mlađih dobnih skupina.

Svakako treba upozoriti i na početak reformi mirovinskog sustava, najvećeg sus-

tava socijalne sigurnosti, u kojem su napravljene bitni koraci u pravcu njegove prilagodbe novim gospodarskim i društvenim prilikama. Podsjetimo da je već tijekom devedesetih godina mirovinski sustav bio izložen demografskom i financijskom pritisku. S jedne strane, naglo se povećao broj umirovljenika a, s druge strane, smanjio se broj zaposlenih, zbog čega je znatno reduciran priljev doprinosa u mirovinske fondove. Radi održanja solventnosti mirovinskih fondova, država je bila prisiljena u njih transferirati velika sredstva iz proračuna. Mirovinski su troškovi u 1999. godini dosegli 13,22% društvenog brutoproizvoda, što je u europskim razmjerima doista visok udio. Od ukupnih izdataka za mirovine u to je vrijeme oko dvije trećine prikupljano doprinosima, a jedna trećina sredstava dolazila je iz državnog proračuna. Kada je riječ o doprinosima, treba reći da je velik problem predstavljala tzv. kontributivna evazija, odnosno izbjegavanje plaćanja doprinosa. Najveću krivnju u tome snose poslodavci koji su na različite načine nastojali smanjiti troškove rada. Nadalje, nad mirovinskim sustavom lebdi opasnost od sve većeg, budućeg porasta broja starih ljudi, dakle i korisnika mirovina. Veoma su zabrinjavajuće prognoze o demografskom kretanju u narednom razdoblju, na osnovi kojih je lako predvidjeti da će mirovinski sustav biti izložen velikom udaru kada u mirovinu masovno krenu pripadnici tzv. baby boom, generacije rođenih tijekom dvadesetak godina poslije Drugoga svjetskog rata, što će se desiti iza 2010. godine.

Dakle, u ozračju demografske, financijske i konceptualne krize u Hrvatskoj je pripremana mirovinska reforma. Prva, tzv. mala mirovinska reforma, definirana je u Zakonom o mirovinskom osiguranju iz 1998. godine. Osnovni joj je cilj uređenje i racionalizacija postojećeg sustava međugeneracijske solidarnosti (PAYGO), odnosno kontrola i smanjenje mirovinskih troškova.

Zahvaljujući tome uspostavljena je neposrednija veza između visine mirovina i doprinosa. Ovaj se zakon počeo primjenjivati početkom 1999. godine i njegovi su efekti vrlo brzo bili vidljivi, prvenstveno u smanjenom priljevu novih umirovljenika. Druga reforma kojoj je cilj bio radikalno mijenjati mirovinski sustav, tzv. velika reforma, definirana je Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima i Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje iz 1999. godine. Tim je zakonom definiran mirovinski sustav s tri sloja, ili tri stupa: prvi – stup međugeneracijske solidarnosti, drugi – stup individualne kapitalizirane štednje i treći – stup dobrovoljne mirovinske štednje (Potočnjak, 2000.).

Bez obzira na dalekosežan značaj, mirovinska reforma u hrvatskoj javnosti nije izazvala očekivanu pažnju javnosti, mada je u njezinoj prezentaciji bilo i spornih elemenata i simplifikacija. O mirovinskoj reformi praktično nije bilo ozbiljnije rasprave, vjerojatno zbog toga što su njezini efekti dugoročni, a ljudi su, osobito u teškim vremenima, uglavnom preokupirani onim što im neposredno predstoji, pa se ne zamaraju dalekom budućnošću.

Zaključno recimo da je drugo razdoblje u socijalnom razvoju Hrvatske bilo dosta dinamično i proturječno. Naime, društvo je bilo preokupirano saniranjem ratnih posljedica i prevladavanjem socijalnih konflikata proizašlih iz rata i tranzicije, a isto su tako krenule i reforme koje su trebale definirati novu arhitekturu socijalnih prava, kao i novi koncept tzv. kombinirane socijalne politike (Bežovan, 2000.).

### **Stabilizacija i nastavak socijalnih reformi (2000.–2003.)**

U ovom je razdoblju Hrvatska znatnim dijelom prevladala glavne posljedice rata

(ostao je neriješen složen problem povratka dijela izbjeglica, pretežno srpske nacionalnosti, kao i zbrinjavanje ratnih doseljenika, uglavnom iz Bosne i Hercegovine) i u određenoj je mjeri stabilizirala gospodarsku i socijalnu situaciju. Uostalom, o tome svjedoče godišnje stope rasta BDP-a koje su u prosjeku za te četiri godine dosegle oko 4%. U pogledu nacionalnog dohotka Hrvatska se približila razini iz pred-ratnog razdoblja. Glavni socijalni problem i dalje je vrlo visoka nezaposlenost, koja je dospjela u središte pažnje javnosti, a kretala se, ovisno o definiciji, između 15% i 22%.

Hrvatska je u ovom razdoblju napravila značajne pomake na putu k integraciji u međunarodne asocijacije. Primljena je u Svjetsku trgovačku organizaciju te u CEF-TU, potpisala je Pakt o stabilizaciji i pridruživanju, a u tijeku su i ozbiljne pripreme za ulazak u NATO-pakt i Europsku uniju. Danas su u tom pravcu usmjereni osnovni napori na gospodarskom i političkom te na socijalnom planu.

Važno je napomenuti da je Hrvatska u listopadu 2000. godine ratificirala Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine. Iz toga je proizašla i njezina obveza da Vijeću Europe u narednu godinu dana podnese prvi nacionalni izvještaj o primjeni Povelje. Realno je očekivati da će Hrvatska u dogledno vrijeme usvojiti revidiranu Europsku socijalnu povelju iz 1996. godine, kao i Europski kodeks o socijalnoj sigurnosti. Time bi se naša zemlja obvezala na primjenu osnovnih međunarodnih dokumenata u području socijalnih prava, te postavila europske standarde i okvir za svoj daljnji socijalni razvoj.

U posljednjem su razdoblju u Hrvatskoj nastavljene ključne socijalne reforme, kao što je mirovinska i zdravstvena reforma. Nadalje, 2002. i 2003. godine usvojene su promjene u zakonima kojima se regulira tržište rada i zapošljavanje. Tim je zakonskim promjenama smanjena razina soci-

jalne zaštite zaposlenih i smanjeni su troškovi rada, na čemu inzistiraju međunarodne financijske institucije i poslodavci. Novim su propisima fleksibilizirani radni odnosi te zapošljavanje, što su učinile i mnoge druge zemlje u nastojanju da se prilagode globalizaciji te promjenama u strukturi i prirodi rada (Matković, 2003). U Izvješću Ministarstva rada i socijalne skrbi koje se odnosi na ovo razdoblje, te zakonske promjene u području rada i zapošljavanja objašnjavaju se na sljedeći način: «Veća konkurentna sposobnost Hrvatske dugoročno će značiti više novih radnih mjesta, povećanje zaposlenosti, smanjenje siromaštva i jačanje socijalne sigurnosti. Fleksibilno tržište rada jedan je od preduvjeta zdrava gospodarstva» (Ministarstvo rada i socijalne skrbi, 2003.:27). Ova je ocjena ponešto pojednostavljena, ali barem ukazuje na ciljeve reforme.

Tijekom 2002. i 2003. godine, uz asistenciju međunarodnih organizacija, posebno Svjetske banke, pripremljena je reforma socijalne skrbi, a njezina primjena tek treba uslijediti. Osnovni je cilj reforme učvrstiti temeljnu socijalnozaštitnu mrežu te decentralizirati i deinstitucionalizirati socijalnu pomoć i socijalnu skrb. Reforma socijalne skrbi «...usmjerena je ponajprije na racionalizaciju socijalnih troškova i dugoročnu preobrazbu socijalne sigurnosti s ciljem smanjenja odgovornosti države, a povećanje odgovornosti pojedinca, obitelji, tržišta i civilnog društva» (Ministarstvo rada i socijalne skrbi, 2003.:29).

Izvršene su promjene i u zakonima koji se odnose na zaštitu djece i obitelji. To se prije svega odnosi na porodne dopuste i dječje doplatke. Cenzusi su za dječje doplatke pooštreni, budući da su znatno porasla sredstva koja je za tu namjenu trebalo izdvojiti iz državnog proračuna. Isto je tako smanjeno i vrijeme plaćenih porodnih dopusta, ali je zato pravo iz porodnog dopusta prošireno na nove, dotada neobuhvaćene

kategorije majki (nezaposlene, poljoprivrednice itd.) (Puljiz, Zrinščak, 2002.). U narednom se razdoblju očekuje povećanje broja dvohraniteljskih obitelji, što će zahtijevati nove mjere na usklađivanju obiteljskih i radnih obveza, odnosno intenzivan razvoj usluga za djecu i obitelj (Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 2003.).

Hrvatski Sabor i Vlada usvojili su nekoliko strateških dokumenata u području socijalne politike, u kojima su naznačeni pravci budućega socijalnog razvoja; mislimo na strategiju o razvitku mirovinskog sustava i socijalne skrbi, strategiju o razvitku zdravstvene zaštite, dokument o nacionalnoj obiteljskoj politici, program borbe protiv siromaštva te neke druge dokumente.

U cjelini gledano, može se reći da je tijekom posljednjih godina definiran osnovni koncept i dinamika socijalnih reformi. U određenoj je mjeri izvršena redefinicija odnosa između glavnih sudionika u distribuciji socijalnog blagostanja: države, tržišta, obitelji i organizacija civilnog društva. Pritom se postupno mijenja i smanjuje uloga države, a veću ulogu dobivaju preostali činitelji - tržište, obitelj i organizacije civilnog društva. Taj pravac promjena može se sažeti u sintagmi «od socijalne države prema socijalnom društvu» ili pak «od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi» (Puljiz, 2001.).

### **BUDUĆNOST SOCIJALNIH PRAVA U HRVATSKOJ**

U dramatičnom i proturječnom procesu promjena što su se u Hrvatskoj odvijale tijekom posljednjih desetak godina, u razvoju socijalnih prava mogu se razabrati tri trenda, od kojih je prvi najviše došao do izražaja, dok su druga dva pretežno u naznakama te pretpostavljamo da će doći do većeg izražaja u narednom razdoblju.

Prvi je trend postupna privatizacija (komodifikacija) socijalnih prava. Ona je najzamjetnija u području mirovina, zdravstvene zaštite, u obrazovanju i u stambenoj politici. Drugim riječima, građani svojim sredstvima u sve većoj mjeri sudjeluju u «kupovini» određenih socijalnih prava, ovisno o svojim potrebama i materijalnim mogućnostima. (Primjera radi, valja upozoriti na osjetan porast broja životnih osiguranja u osiguravajućih kompanija.) To ima utjecaja i na smanjivanje javnih izdataka, jačanje tržišnih elemenata u socijalnoj sferi, ali i utjecaj na novu socijalnu diferencijaciju unutar hrvatskog društva s obzirom na razinu socijalne sigurnosti.

Drugi trend, zasada više intencionalan nego stvaran, vidimo u učvršćenju temeljne socijalnozaštitne mreže, pod čime podrazumijevamo definiranje osnovnih nacionalnih standarda za sve građane (temeljne mirovine, osnovna zdravstvena zaštita, nacionalni prag siromaštva, univerzalizacija dječjih i obiteljskih prava i slično). Zasada na tom planu nije bilo značajnijih, konkretnih poteza, nego se prije svega radi o ciljevima zapisanima u strateškim dokumentima o socijalnoj politici, koje tek treba realizirati.

Treći je trend «individualizacija socijalnih prava», a on podrazumijeva okretanje konkretnim životnim situacijama i potrebama pojedinaca. Radi se o ciljanosti socijalne intervencije (*targeting*). U tom kontekstu valja razmatrati i problem uključivanja marginaliziranih pojedinaca i skupina u svijet rada i socijalni život. O tome se dosta govori u dokumentima o budućoj reformi sustava socijalne skrbi, ali i u nekim drugim dokumentima socijalne politike. Upravo se u tom području pojavljuje i najviše prepreka u pristupu socijalnim pravima, o čemu se detaljno raspravlja u citiranom dokumentu Vijeća Europe, o kojem je u Hrvatskoj ujesen 2003. godine vođena vrijedna stručna rasprava. Prema

tome, ovdje je riječ više o naznakama budućeg trenda nego o dosadašnjim postignućima socijalne politike.

U strategijskim dokumentima o razvoju hrvatske socijalne politike posebna se pažnja pridaje ekspanziji i diversifikaciji socijalnih usluga, lokalnim socijalnim programima, naročito onima usmjerenim na zapošljavanje i uključivanje, zatim deinstitutionalizaciji, obrazovanju stručnog kadra za djelovanje u socijalnom polju, snaženju korisnika, striktnoj primjeni načela nediskri-

minacije, modernizaciji sustava, te posebno komunikaciji i informiranju korisnika.

Ovdje smo iznijeli elemente mogućeg modela hrvatskoga socijalnog razvoja i, sukladno tome, razvoja socijalnih prava. On podrazumijeva prilagodbu globalizaciji i glavnim trendovima u svijetu, a istovremeno (u skladu s europskim socijalnim modelom) znači nastojanje da se izbjegnu zamke i negativne posljedice neoliberalnog pristupa, koji bi za posljedicu imao bitno smanjenje solidarnosti i razine socijalnih prava.

## LITERATURA

- Bežovan, G. (2000.) Mogućnosti razvoja modela kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 7(3-4):289-298.
- Borovečki, A., Lang, S. (2001.) Zdravstvene i socijalne institucije starog Dubrovnika, *Revija za socijalnu politiku* 8(3-4):301-308.
- Deacon, B. (ed.) (1992.) *The New Eastern Europe, Social Policy: Past, Present and Future*. London: Sage.
- Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži (2003.) *Nacionalna obiteljska politika*. Zagreb.
- Eide, A., Rosas, A. (1995.) Economic, social and cultural rights: a universal challenge, in: Eide, A., Krause, C., Rosas, A. (eds) *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Feher, F., Arato, A. (eds) (1989.) *Gorbachev: The Debate*. Cambridge: Polity.
- Fitoussi, J. P., Rosanvallon, P. (1996.) *Le nouvel age des inégalités*. Seuil: Editions du Seuil.
- Jelčić, V. (1988.) *Socijalno pravo u SFRJ*. Zagreb: Informator.
- Jurčević, Ž. (1994.) Socijalni program Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 1(1):67-82.
- Kostić, C. (1955.) *Seljaci – industrijski radnici*. Beograd: Rad.
- Matković, T. (2003.) Zaposlenost u Hrvatskoj i izmjene radnog zakonodavstva, *Revija za socijalnu politiku* 10(2):255-262.
- Marshall, T. H. (1964.) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday.
- Ministarstvo rada i socijalne skrbi (2003.) *Izješće o radu za razdoblje 2000. – 2003. godine*. Zagreb.
- Mishra, R. (1999.) *Globalization and Welfare State*, UK, Northampton: Cheltenham. MA, USA: Edward Elger.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja međugeneracijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(1):1-18.
- Puljiz, V. (1993.) Hrvatsko društvo, prognanici i izbjeglice, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 43(2-3).
- Puljiz, V. (2000.) Socijalna politika prema nezaposlenima, u: Puljiz, V. (ur.) (2000.) *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: RSP.
- Puljiz, V. (1996.) Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4):273-284.
- Puljiz, V. (2001.) Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj politici, *Revija za socijalnu politiku* 8(1):1-18.



- Puljiz, V., Zrinščak, S. (2002.) Hrvatska obiteljska politika u europskom kontekstu, *Revija za socijalnu politiku* 9(2):117-138.
- Rismondo, M. (ur.) *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
- Rosanvallon, P. (1981.) *La crise de l'Etat Providence*. Seuil: Editions du Seuil.
- Scheinin, M. (1995.) Economic and social rights as legal rights, in: Eide, A., Krause, C., Rosas, A. (eds) *Economic, social and cultural rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Socijalni razvoj Republike Hrvatske, dokument (1994.) *Revija za socijalnu politiku* 1(3):283-290.
- Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi: priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH.
- Svjetska banka (1995.) Prijedlog reforme hrvatskog mirovinskog sustava, *Revija za socijalnu politiku* 2(4):315-322.
- Svjetska banka (1996.) Prilagodba javnog sektora u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3 (2):135-148.
- Szalai, J., Deacon, B. (eds) (1990.) *Social Policy in New Eastern Europe*. Aldershot: Gower.
- Šešo, Z. (2000.) Počeci djelovanja službe za zapošljavanje u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 7(2):175-182.
- Škrbić, M., Letica, S., Popović, B., Butković, J., Matutinović, A. (ur.) (1984.) *Socijalna zaštita*. Zagreb: Jugoslavenska medicinska naklada.
- Šućur, Z. (2003.) Razvoj socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata, *Revija za socijalnu politiku* 10 (1):1-22.
- Šućur, Z. (2000.) Siromaštvo i nejednakost u Hrvatskoj: osnovni pokazatelji, *Revija za socijalnu politiku* 7(2):221-227.
- Timet, T. (1967.) Mirovinske zaklade novčanih zavoda u Hrvatskoj i Slavoniji do godine 1940., u: *Gospodarski zbornik*. Zagreb.
- Vijeće Europe (2003.) *Pristup socijalnim pravima*. Zagreb: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.
- Zrinščak, S. (2003.) Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku* 10(2):135-160.

### Summary

#### **SOCIAL RIGHTS AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

**Vlado Puljiz**

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

*In the first part of this paper, the author discusses the nature of social rights, the differences between social, civil and political rights, current questioning of social rights, as well as the meaning of social rights in a sustainable social development.*

*The subject of the second part is the evolution of social rights in Croatia from the pre-industrial times until gaining the state independence in the beginning of the 1990s.*

*The third part discusses the social development and social rights in Croatia from the gaining of independence until today. The author thereby distinguishes between the period*

*of wartime solidarity from 1991 until 1995, post-war period from 1996 until 1999, when the Croatian society was the scene of powerful social frustrations and conflicts and when the first more significant social reforms started, and the last period of four years (2000 – 2003) in which social reforms were continued in order to adjust to the processes of globalization, transnational integration, as well as to technological, economic and social changes.*

*In the conclusion the author warns about three possible directions of the evolution of social rights in Croatia. The first one is partial privatization of the social security systems, the second one is the establishment of basic universal rights, as well as of the social-protection net, while the third one is the 'individualisation of social rights' i.e. the inclusion of the marginalized individuals and groups into society, which means the adjustment of social intervention to the specific needs of the user.*

**Key words:** social development, social rights, civil rights, political rights, social policy, social reforms, Croatia.