

# Programi pomoći EU Republici Hrvatskoj u sustavu socijalne sigurnosti: CARDS – regionalni program pomoći

SNJEŽANA BALOKOVIĆ\*

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva  
Zagreb, Hrvatska

Stručni rad

UDK:339.923 : 061.1EU  
Primljeno: prosinac 2007.

*Članak obrađuje jedan od programa pomoći Europske unije na području socijalne sigurnosti. Program potpore socijalnim institucijama (SISP<sup>1</sup>) započeo je s pripremnim aktivnostima još 2004. godine, a okončan je početkom 2008. godine. Program se provodio za zemlje korisnice CARDS programa – države jugoistočne Europe, a obuhvaća područje mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, osiguranja za vrijeme nezaposlenosti i obiteljske dodatke. Cilj programa je priprema za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti u zemljama jugoistočne Europe, kako bi se kasnije koordinacija sustava mogla proširiti i na države EU-a, te s tim u vezi prilagodba tih sustava općeprihvaćenim standardima europskih sustava. Tijekom trajanja programa provedene su ukupno 62 aktivnosti, među kojima su najznačajnije dvije ministarske konferencije, tri Ljetne škole socijalne sigurnosti, izdavanje Pojmovnika socijalne sigurnosti na nacionalnim jezicima država korisnica, uspostavljanje internetske stranice programa u okviru portala Vijeća Europe, uspostava mreže stručnjaka u području socijalne sigurnosti, te održavanje nacionalnih seminara radi edukacije državnih i javnih službenika koji će se u budućnosti baviti koordinacijom.*

**Cljučne riječi:** CARDS Regionalni program, sustav socijalne sigurnosti, koordinacija sustava socijalne sigurnosti, jugoistočna Europa, mirovinsko/zdravstveno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti, socijalno osiguranje, socijalna pomoć, europski standardi socijalne sigurnosti.

## UVODNA RAZMATRANJA

Republika Hrvatska bila je do konca 2006. godine korisnica CARDS programa<sup>2</sup> zajedno s drugim državama jugoistočne Europe – Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Makedonijom. Programi koji nisu okončani do kraja

2006. godine još uvijek se provode dok ne budu u potpunosti apsorbirani. CARDS program je, kao program tehničke pomoći Europske unije, predviđen u dijelu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju pod nazivom Politike suradnje, koji predviđa suradnju na velikom broju područja, kao što su gospodarska politika, statistika,

---

\* Snježana Baloković, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva/ Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship, Ulica grada Vukovara 78, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, snjezana.balokovic@mingor.hr

<sup>1</sup> Social Institution Support Programme

<sup>2</sup> Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation

bankarstvo, osiguranje, turizam, carine, oporezivanje, poljoprivreda, obrazovanje i izobrazba, kultura, promet, energetika, okoliš, suradnja na području socijalne politike i druga područja. Jedan od osnovnih instrumenata kojima je Europska komisija podupirala navedene politike suradnje jest upravo program CARDS.

CARDS program utemeljen je na Uredbi Vijeća 2666/2000/EC od 05. prosinca 2000. o pomoći za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju (sadašnje Srbiju i Crnu Goru,) te Makedoniju. Pomoć je bila zamišljena kao prilog procesu stabilizacije i pridruživanja, a bila je usmjerena na izgradnju institucionalnog, zakonodavnog, gospodarskog i socijalnog okvira upućenog prema vrijednostima i modelima propisanim u državama Europske unije, kao i prema promociji tržišnog gospodarstva, kao jednog od temeljnih načela Europske unije. Prethodni uvjeti koje su potencijalni korisnici pomoći trebali ispuniti da bi mogli koristiti sredstva ponuđena kroz CARDS program su poštivanje demokratskih načela, vladavine prava, ljudskih prava i prava manjina, osnovnih sloboda i načela međunarodnog prava.

Prema spomenutoj Uredbi sredstva CARDS programa mogla su se koristiti u razdoblju od 2000. do 2006. godine, a iznosila su ukupno 4 650 mil. eura. Pomoć je dana kao donacija, a mogla je biti upotrijebljena za pokriće troškova pripreme, implementacije, monitoringa i provjere pojedinih projekata i programa u cjelini.

Pomoć Zajednice bila je namijenjena za:

1. obnovu, pomoć za povratak izbjeglica i raseljenih osoba, te stabilizaciju regije
2. kreiranje institucionalnog i zakonodavnog okvira unutar kojeg će se poticati demokracija, vladavina prava, poštivanje ljudskih prava i posebice prava manjina, pomirba i konsolidacija

civilnog društva, nezavisnost medija i jačanje zakonitosti i mjera za borbu protiv organiziranog kriminala

3. postizanje održivog gospodarskog razvoja i orijentacije na tržišno gospodarstvo
4. socijalni razvoj s posebnim ciljem smanjivanja siromaštva, te izjednačavanja spolova u pristupu socijalnim pravima, obrazovanju i izobrazbi
5. normalizaciju i daljnji razvoj odnosa između država korisnica pomoći, zatim između država korisnica i država Europske unije, te država kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji, u koordinaciji s postojećim instrumentima prekogranične suradnje, transnacionalne i regionalne suradnje
6. njegovanje regionalne, transnacionalne, prekogranične i interregionalne suradnje između država korisnica, te između tih država i država Europske unije, kao i drugih država u regiji.

U cilju realizacije spomenute pomoći Zajednice bilo je potrebno izraditi sljedeće dokumente:

- a) Okvirnu strategiju (*Country Strategy Paper*) za pojedinu državu korisnicu za razdoblje od 2000. do 2006., koja je trebala poslužiti kao podloga za utvrđivanje dugoročne svrhe pomoći i prioriteta područja akcije
- b) Višegodišnji indikativni program (*Multi Annual Indicative Programm*) koji se izrađuje na temelju okvirne strategije, a razrađuje prioriteta područja u trogodišnjem razdoblju za svaku državu korisnicu
- c) Godišnji akcijski program (*Annual Action Programm*), koji se izrađuje na temelju višegodišnjeg indikativnog programa, a uređuje na što precizniji mogući način za određenu godinu ciljeve koje je potrebno postići, područje djelovanja i osiguravanje proračuna programa.

Sva tri instrumenta odobrava Odbor za CARDS program. Osim navedenoga bila je propisana obveza godišnjeg izvješća koje se podnosi Europskoj komisiji i Europskom vijeću, a u navedenom izvješću se navodi i procjena rezultata postignutih implementacijom Okvirne strategije, Višegodišnjeg indikativnog programa i Godišnjeg akcijskog plana.

Temeljem spomenute Uredbe Europska komisija izradila je Okvirnu strategiju za Hrvatsku za razdoblje od 2002. do 2006., a izrađen je i Višegodišnji indikativni program. U Okvirnoj strategiji je, govoreći općenito o socijalnoj politici, prioritet dan reformi mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi, s ciljem da se pruži bolja socijalna zaštita, posebno najugroženijim skupinama. S obzirom na povećanje nezakonitih migracijskih tijekova, bila je predviđena i podrška razvoju sustava azila i upravljanja migracijskim procesima u skladu s europskim standardima. Suradnja na području socijalne politike između ostalog je predviđala prilagodbu sustava socijalne sigurnosti u Republici Hrvatskoj novim gospodarskim i socijalnim zahtjevima.

### **PROJEKT SISP – PROGRAM POTPORE SOCIJALNIM INSTITUCIJAMA**

Jedan od projekata u okviru CARDS Regionalnog programa pomoći, za koji je predviđeno trajanje do konca prvog kvartala 2008. godine, usmjeren je na pomoć sustavima socijalne sigurnosti, odnosno institucijama tog sustava. Njegov cilj je uspostava temelja za koordinaciju, u okviru koje će sve države jugoistočne Europe, a koje će prije ili kasnije postati članice Europske unije, biti u obvezi koordinirati svoje so-

cijalne sustave izravnom primjenom europskih uredbi za koordinaciju. Taj je projekt nazvan Projekt potpore socijalnim institucijama (skraćeno: SISP), a njegova je primjena započela na podlozi Komparativne studije o potrebama koordinacije sustava socijalne sigurnosti u jugoistočnoj Europi<sup>3</sup>, koja je izrađena u okviru jačanja socijalne kohezije u državama jugoistočne Europe. Kako je program izrađen prvenstveno za područje država nastalih nakon raspada bivše SFRJ, s izuzetkom Albanije, prilikom izrade programa, njegovi tvorci su se rukovodili saznanjima da veze između novonastalih država, odnosno njihovih vlada, još uvijek nisu u potpunosti uspostavljene, te da je sveprisutan problem prekograničnih migracija koje nisu u potpunosti pod kontrolom država.

Posebna je pozornost usmjerena prema poboljšanju zakonodavstva na području socijalne sigurnosti, kreiranju održivog sustava financiranja i definiranju jasnih kriterija za određivanje socijalnih pomoći, uz neophodne napore na ujednačavanju standarda u sustavu socijalne sigurnosti u cijeloj regiji. Procijenjeno stanje socijalnih institucija i mreža socijalnih potpora ukazuju na neophodnu potrebu podizanja razine njihovih kapaciteta, kako na području razvoja ljudskih resursa, tako i u opremi i infrastrukturi. Države korisnice programa očekivale su da će svaka posebno polučiti korist od takvog regionalnog pristupa, koja će se neminovno odraziti na razvoj tržišta rada i razvoj socijalne politike u smjeru ujednačavanja načela i standarda u sustavu socijalne sigurnosti prema europskim načelima i standardima.

U odnosu na Republiku Hrvatsku, u Komparativnoj studiji o potrebama

<sup>3</sup> Komparativnu studiju izradili su na početku provedbe SISP programa profesori Katoličkog sveučilišta u Leuvenu u Belgiji, prof. Danny Pieters i prof. Paul Schoukens pod nazivom Enhancing Social Cohesion in South East Europe by promoting the Co-ordination of National Social Security Schemes – Report on the assessment of the co-ordination needs.

koordinacije sustava socijalne sigurnosti u jugoistočnoj Europi konstatirano je sljedeće:

- da je započeto uvođenje modernog sustava radno pravnih odnosa, međutim da socijalna politika još uvijek nije u potpunosti konzistentna i ne proizvodi očekivane učinke, uglavnom zahvaljujući velikom broju osoba koje rade u »sivoj ekonomiji«, što potkopava financijsku održivost tih sustava
- da se unatoč nedavno provedenim reformama postojeći sustav socijalne skrbi i sustav socijalnih potpora naslijeđen od bivše države preklapaju, tvoreći tako prilično širok i neodrživ sustav socijalnih davanja
- da je zaživjelo Gospodarsko socijalno vijeće, čije je ustanovljavanje potpomognuto sredstvima USAID-a zamišljeno kao platforma za raspravu o socijalnoj politici, sa svim institucijama i socijalnim partnerima koji su u to uključeni, te kao tijelo koje će ukazivati na ključne probleme (kao što je npr. naknada ratne štete, ili povratak izbjeglica), ali još nije dovoljno jasno koliko je stvarno uključeno u kreiranje socijalne politike
- da je razvoj konzistentne socijalne politike u tijeku
- da poseban problem predstavlja disparitet u razinama i vremenskoj dimenziji plaćanja mirovinskih davanja preko granice iz ostalih republika bivše SFRJ
- da postoji prijeka potreba za ujednačavanjem sustava socijalne sigurnosti s europskim standardima.

S tim u vezi, te u vezi sa stanjem u drugim državama korisnicama programa pomoći, opći ciljevi programa podijeljeni su u tri komponente:

1. **Reforma socijalnog sektora (koordinacija i monitoring socijalne politike)**, u okviru koje je potrebno usmje-

riti i ojačati proces koordinacije nacionalnih planova i strategija reformi socijalnog sustava u cilju postupnog izjednačavanja s europskim standardima, zatim uobličiti modele financiranja i administrativnih postupaka, te poduprijeti razvoj zakonodavnog okvira za planirane reforme.

2. **Prekogranična suradnja na području socijalne sigurnosti (tehnike koordinacije socijalnih shema za migrante)**, u okviru koje je potrebno modernizirati postojeće tehnike koordinacije, koje su u uporabi širom država u regiji prema tehnikama koordinacije koje su razvijene unutar Vijeća Europe i na području EU (Konvencija o socijalnoj sigurnosti, Uredba 1408/71 i nova Uredba 883/2004). Posebna pozornost usmjerena je prema osobama koje žive i rade izvan granica svoje države, a kojima je potrebno osigurati jednak pristup socijalnim pravima općenito, a posebice, u odnosu na sustav nadoknada troškova (zdravstvene zaštite, davanja za djecu i socijalne pomoći) za ranjive skupine, kao što su raseljene osobe koje nisu stekle status izbjeglica. Također je potrebno pripremiti podlogu za uklanjanje postojećih zapreka prekograničnim isplatama socijalnih davanja, kao i dati potporu razvoju specijalnih tehnika koordinacije između regionalnih sustava u federalnim državama.
3. **Izgradnja institucionalnih kapaciteta za kvalitetan razvoj, izobrazba kadrova i razvoj njihovih vještina**, u okviru koje je potrebno stvoriti platformu za raspravu o socijalnoj politici otvorenu svim vladinim i nevladinim čimbenicima, zatim uspostaviti internu mrežu stručnjaka koji će rješavati probleme prekogranične suradnje, te ojačati kapacitete ciljanom izobrazbom kadrova za specijalizirana područja socijalne sigurnosti.

U cilju potpore postizanju svega navedenoga, osnovan je regionalni centar u Skopju, sa svrhom olakšavanja razmjene podataka relevantnih za ostvarivanje određenih prava, a koji ujedno predstavlja i centar za razmjenu iskustava i organizaciju raznih seminara, predavanja i radionica u cilju izobrazbe kadrova i razvoja posebnih vještina. Tijekom tri godine putem regionalnog centra u Skopju organizirane su ukupno 62 aktivnosti, među kojima i dvije ministarske konferencije, jedna u Zagrebu, a druga u Tirani, zatim dva sastanka na razini državnih tajnika, na kojima su pripremljeni tekstovi deklaracija potpisanih na ministarskim konferencijama, te pet sjednica Regionalnog upravnog odbora, koji je pratio sve aktivnosti programa pomoći, a koji čine predstavnici svih država korisnica.

Prva Ministarska konferencija, kojom je obilježen službeni početak programa održana je u Zagrebu 24. ožujka 2006., te je u sklopu konferencije potpisana Zagrebačka deklaracija.<sup>4</sup>

U cilju obilježavanja okončanja programa pomoći, održana je Druga ministarska konferencija u Tirani 16. listopada 2007., na kojoj je od strane visokih državnih dužnosnika potpisana Tiranska deklaracija.

**Tiranska deklaracija** predstavlja izraz političke volje za daljnjom suradnjom država jugoistočne Europe, te u okviru njih institucija koje se bave socijalnom tematikom, a obavezuje države korisnice da nastave sa suradnjom i nakon završetka CARDS – SISP programa, u čemu će im međunarodna zajednica pružati pomoć putem institucija koje se bave pitanjima socijalne sigurnosti.

Uvažavajući svijest o potrebi za daljnjom reformom socijalnih sustava i potrebi osiguranja održivog financiranja tih sustava, te potrebi koordinacije sustava učinkovitijom implementacijom postojećih (potpisanih i ratificiranih) bilateralnih i multilateralnih ugovora na tom području, dužnosnici nadležni za socijalnu politiku donijeli su odluku o tome da će i ubuduće poduzimati zajedničke aktivnosti na kontinuiranom poboljšanju prava iz sustava socijalne sigurnosti građana u cijeloj regiji. Zajedničke aktivnosti poduzimat će također i zbog potrebe razvoja institucionalnih kapaciteta za kvalitetan razvoj znanja i usavršavanja na području socijalne sigurnosti kroz razmjenu iskustava i dobre prakse, a sve u cilju olakšavanja kretanja radne snage u regiji i pristupa socijalnim pravima radnika i osoba koje se zajedno s njima kreću područjem država u regiji (a i šire). Dužnosnici su se obvezali poduzimati koordinirane mjere na poboljšanju svojih socijalnih politika, te nastaviti s implementacijom cjelokupnog zakonodavnog i administrativnog okvira za koordinaciju, posebice uspostavljanjem uvjeta za procjenu podudaranja postojećih sustava s europskim standardima, kao i intenzivno se pripremati za primjenu europskih Uredbi za koordinaciju. Potpisnici deklaracije usuglasili su se da je potrebno učinkovitije se pozabaviti i primjenom standarda Vijeća Europe izraženim u instrumentima koordinacije (Europska socijalna povelja, Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti i Europska konvencija o socijalnoj sigurnosti), što će ujedno biti i priprema za buduću integraciju u Europsku uniju. Potpisnici deklaracije naglasili su važnost daljnje kontinuirane pomoći međunarodnih nositelja u naporima oko postizanja ciljeva

<sup>4</sup> O održanoj Prvoj ministarskoj konferenciji i Zagrebačkoj deklaraciji objavljeno je izvješće u *Reviji za socijalnu politiku*, broj 1., siječanj/ožujak 2007. Napomena: u razdoblju između I. i II. ministarske konferencije izmijenjen je, na zahtjev hrvatske strane, naziv konferencije, tako da je I. konferencija održana pod nazivom »Koordinacija sustava socijalne sigurnosti u regiji zapadnog Balkana«, a II. konferencija je održana pod nazivom »Koordinacija sustava socijalne sigurnosti na području jugoistočne Europe«.

koje nalaže sama deklaracija, iznalaženjem novih načina pomoći, primjerice mogućim produženjem programa pomoći socijalnim institucijama u okviru IPA programa.<sup>5</sup>

Regionalni upravni odbor, kojemu je zadaća da prati i ocjenjuje sve aktivnosti koje se poduzimaju u okviru programa, ocijenio je provedene aktivnosti, te dao cjelovitu ocjenu uspješnosti programa od strane predstavnika država korisnica. Prema ocjeni predstavnika država korisnica, program pomoći bio je manje/više uspješan, ovisno o tome kako su pojedini korisnici znali ili mogli iskoristiti mogućnosti koje su bile otvorene za sve, ali naravno ovisno o stupnju razvoja cjelokupnog sustava socijalne sigurnosti pojedine države korisnice, te s tim u vezi stupnja kompatibilnosti sa sustavima drugih država korisnica.

Koristi od programa pomoći ogledaju se prvenstveno u uspostavi mreže stručnjaka za područje socijalne sigurnosti u državama korisnicama, koji u međusobnim komunikacijama mogu razmijeniti iskustva i savjete o rješavanju pojedinih slučajeva s međunarodnim obilježjem. Također, mogu ukazati na određene probleme i specifičnosti situacija u kojima se nalaze ustanove putem kojih se ostvaruju socijalna prava u njihovim državama, kao i organizirati zajedničke skupove u cilju postizanja nekih zajedničkih stavova ili u cilju iniciranja rješavanja određene problematike, kao i izmjene relevantnih propisa na način da se poštuju međunarodna načela i standardi uobičajeni za područje socijalne sigurnosti.

Nadalje, vrlo pozitivnom aktivnošću ocijenjena je Ljetna škola socijalne sigurnosti kao jedan od važnih čimbenika u podizanju razine obrazovanja državnih

službenika koji se bave ili će se baviti sustavom socijalne sigurnosti u budućnosti. U okviru Ljetnih škola izučavao se dio obveznih predmeta, kao što su primjerice Povijest i osnovni koncept socijalne sigurnosti, Komparacija sustava socijalne sigurnosti i sustavi socijalne sigurnosti u Europi, Europske integracije i socijalna sigurnost, Socijalna politika i Ekonomija socijalne sigurnosti. Kao fakultativni predmeti bili su ponuđeni primjerice Management socijalne sigurnosti, Informatička tehnologija i socijalna sigurnost, Europsko pravo koordinacije, te Filozofija socijalne zaštite. Polaznici škole bili su obvezni pohađati svakodnevna predavanja i uključiti se u izradu seminarskih radova prema zadanim temama, koje su zatim morali prezentirati. Organizatori i nositelji ideje o školi socijalne sigurnosti su prof. Danny Pieters i prof. Paul Schoukens s Katoličkog sveučilišta u Luevenu u Belgiji, koji su izrazili zadovoljstvo uspjehom polaznika u dosadašnje tri škole, s obzirom da se radi o prvoj organiziranoj školi socijalne sigurnosti na području jugoistočne Europe.

Procijenjeno je da su najveću korist polučili nacionalni seminari koji su održani tijekom 2006. godine u svakoj državi, a koji su obuhvatili velik broj državnih i javnih službenika koji se bave tim područjem.

Korist cjelokupnog programa predstavlja i uspostava internetske stranice u okviru portala Vijeća Europe (čija sudbina nakon završetka ovog projekta još nije poznata), gdje su objavljeni sažeci propisa iz sustava socijalne sigurnosti svake države, te je moguće u svako doba doći do potrebne informacije, odnosno gdje je moguće tim putem uspostaviti komunikaciju s relevantnom institucijom, što znatno skraćuje vrije-

<sup>5</sup> *Instrument for Pre-Accession Assistance* - novi instrument predpristupne pomoći za razdoblje od 2007. do 2013. godine koji zamjenjuje dosadašnje programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Osnovni cilj programa IPA je pomoć državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama u njihovom usklađivanju propisa s pravnom stečevinom EU-a, te priprema za korištenje Strukturnih fondova.

me dobivanja informacija i olakšava posao stručnjacima koji rade na ostvarivanju prava iz sustava socijalne sigurnosti.

Za države koje su sudjelovale u tzv. »otvorenim danima«, u okviru kojih se uspostavlja neposredna suradnja između nadležnih ustanova i uspostavlja podloga za rješavanje pojedinačnih slučajeva, taj je institut od velike koristi. Predstavnici država smatraju da bi svakako trebalo nastaviti s takvom praksom. Suradnju je međutim moguće uspostaviti i u pojedinačnim kontaktima nadležnih ustanova, ukoliko s obje strane postoji volja za rješavanjem problematike koja se odnosi na veći broj predmeta s međunarodnim obilježjem.

Sljedeća aktivnost koja je dobila visoku ocjenu jest izdavanje Pojmovnika socijalne sigurnosti – rječnika razlikovnih termina s područja socijalne sigurnosti, za koji je osnovu predstavljao rječnik prof. Vladimira Puljiza sa Sveučilišta u Zagrebu, sadržan u knjizi *Socijalna politika* (2005.). Pojmovnik je tiskan na svim jezicima država korisnica i na engleskom jeziku, te će prilikom prevođenja opsežnih materijala koje pripremaju konzultanti Vijeća Europe i stručnjaci Europske komisije koji sudjeluju u provođenju programa biti od velike važnosti, s obzirom na dosadašnje vrlo različite, a ponekad i zbunjujuće prijevode pojmova s engleskog jezika.

Predstavnici država korisnica izrazili su spremnost za nastavak programa. Naglašeno je da je potrebno organizirati više aktivnosti u kojima bi mogao sudjelovati veći broj državnih službenika, za što je neophodno osigurati prevođenje svih dokumenata i organizirati nacionalne treninge uz simultano prevođenje jer je jezična barijera ono zbog čega se projekt zapravo odnosio na relativno mali i ograničeni broj osoba.

Za razliku od drugih država korisnica programa, korist od ovog projekta za Republiku Hrvatsku bila je vrlo ograničena, s obzirom da se u Hrvatskoj mali broj

stručnjaka bavi socijalnom sigurnošću, a program je ponajprije usmjeren na aktivnosti državnih službenika. Kako u sustav socijalne sigurnosti ulazi područje zdravstvenog osiguranja, mirovinskog osiguranja, osiguranja za vrijeme nezaposlenosti, te sustav obiteljskih naknada, dakle sva područja koja su obuhvaćena europskim uredbama za koordinaciju, prilikom provedbe programa pomoći u punom je opsegu došla do izražaja podijeljenost nadležnosti hrvatskih ustanova (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje) i nadležnih tijela koja su zadužena za to područje (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti), kao i nemogućnost uspostave horizontalne komunikacije, te nezainteresiranosti za uključivanje u bilo kakav program pomoći. Činjenica da je Republika Hrvatska u daleko boljoj poziciji i na daleko višem stupnju razvoja od drugih država korisnica, te da ima iskustva u koordinaciji socijalne sigurnosti radi primjene ukupno 24 ugovora o socijalnom osiguranju, koji se temelje na istim ili sličnim načelima na kojima se temelje europske uredbe za koordinaciju (za razliku od primjerice Albanije, koja do sada ima u primjeni samo jedan takav ugovor), ne daje joj za pravo da u programu pomoći ne sudjeluje. Naime, i relevantnim subjektima u Hrvatskoj trebalo bi biti u interesu stjecanje novih saznanja o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, bez obzira što se ovdje radi o koordinaciji na području jugoistočne Europe. Osim toga, potreba regionalne suradnje proizlazi iz svih dokumenata koji Republiku Hrvatsku obvezuju, a njihova se primjena prati u postupku pristupanja u punopravno članstvo u EU (ponajprije Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju). S obzirom da u provedbi programa sudjeluju i stručnjaci Europske komisije zaduženi, između ostalog, i za

procjenu sposobnosti pojedine države kandidatkinje za pristupanje u Europsku uniju, sudjelovanje u takvim i sličnim programima nije moguće izbjeći. Pored toga, izvješća nezavisnih revizora koji prate provedbu programa i jednom godišnje daju izvješće (*Monitoring report*) koje služi kao temelj za eventualni daljnji nastavak programa ili za njegovu obustavu ukoliko se utvrdi da program nije učinkovit, za sve tri godine provedbe programa su vrlo pozitivna. Spomenuta izvješća poslužiti će kao temelj za najavljeni nastavak programa.

### REZULTATI SISP PROGRAMA

Nakon potpisivanja Zagrebačke deklaracije, potpisivanje koje se uzima kao službeni početak provođenja programa (dok su aktivnosti provedene do održavanja I. ministarske konferencije bile usmjerene na pripreme za provođenje programa i »snimanje stanja« na području socijalne sigurnosti), logičan slijed bio je donošenje akcijskog plana. Akcijski plan je predviđao, između ostalog, izradu većeg broja studija o stupnju razvoja sustava socijalne sigurnosti u svakoj pojedinoj državi gledano s različitih aspekata, koje su kasnije uobličene u Nacionalne memorandume o strategiji razvoja sustava socijalne sigurnosti, a zajedno objedinjene u Regionalnom strateškom memorandumu, kao rezultatu ukupne analize sustava socijalne sigurnosti svih država na području jugoistočne Europe.

Studije su izradili stručni konzultanti programa (Karl, 2006., Sansier, 2006., Contiades, 2006., Pieters, 2006., Strban, 2006., Vonk, 2006., Schoukens, 2006.) a prezentirane su na Konferenciji održanoj u Skopju 16. studenoga 2006. Na temelju prezentiranih analiza sustava socijalne sigurnosti s različitih aspekata, koje su autori iznijeli u svojim radovima, došlo se do zaključka da se korisnicima programa ponudi 28 tema koje će predstavljati moguće kratkoročne ili dugoročne podprojekte, a koji će se moći

realizirati unutar postojećeg SISP projekta. Spomenutih 28 tema predstavljeno je u 6 tematskih skupina:

1. Prva ponuđena tematska skupina odnosila se na **ustavni i zakonodavni aspekt socijalnog zakonodavstva**. U okviru te teme obradila bi se vladavina prava, kodifikacija socijalnog zakonodavstva, preispitivanje uvjeta državljanstva za ostvarivanje određenih prava, ustavne odredbe o socijalnim pravima u okviru sustava socijalne sigurnosti, te tehnika pisanja zakonskih propisa u razdoblju tranzicije.
2. Sljedeća ponuđena tematska skupina bila je **dizajn sustava socijalne sigurnosti**, u okviru koje je ponuđeno raspravljanje o smislu uspostave sustava davanja za slučaj nezaposlenosti, sustavu zaštite djece, učinkovitosti sustava socijalne skrbi i uvjetovanju ostvarivanja prava iz tog sustava dohodovnim cenzusom, redefiniranju nesposobnosti za rad, te primjerenosti odvojenih sustava za obiteljska prava i prava po osnovi invalidnosti kod žrtava rata i osoba koje ostvaruju prava po osnovi povrede na radu i profesionalne bolesti.
3. Zatim je ponuđena tematska skupina **ustrojstvo odgovarajuće administracije za provedbu sustava socijalne sigurnosti**, te u okviru nje mogućnost osnivanja informacijskih centara (*one-stop-shopova*), pristup zdravstvenoj zaštiti, ocjena potreba lokalne uprave u cilju pravilnijeg odnosa prema socijalnim pravima.
4. U okviru **problematike radnika koji rade, a nisu dovoljno socijalno zaštićeni** (rad u sivoj ekonomiji), ponuđeno je rasvjetljavanje problema sive ekonomije, problem samostalnih djelatnika, kao i poljoprivrednika, problem nezaštićenih ili premalo zaštićenih radnika u korelaciji s fleksibilnošću u radu, te problem emigrantskih mirovina.



5. U okviru **problema doprinosa za obvezna osiguranja i njihove naplate** razmotrile bi se teme strukture doprinosa, sustav njihovog prikupljanja, porezni status davanja i doprinosa.
6. U okviru **dopunskih sustava osiguranja unutar mirovinskih i zdravstvenih sustava** ponuđeno je raspravljanje o uvođenju višestupnih sustava u mirovinsko i zdravstveno osiguranje i posljedicama uvođenja takvih sustava, usporedba nacionalnih višestupnih sustava s međunarodnim odredbama o takvim sustavima, razgraničenje između obveznog i dobrovoljnog sustava zdravstvenog osiguranja, a zatim u okviru te tematske skupine i rasprava o potrebama obrazovanja pravosudnih stručnjaka o pitanjima koja se tiču ostvarivanja prava u okviru socijalne sigurnosti, te utvrđivanje pravca razvoja modela za uključivanje svih relevantnih faktora u razvoj socijalne politike.

Od predloženih 28 tema izabrane su u konačnici samo tri teme, budući da se radi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, a s obzirom da je postavljen uvjet da za istu temu mora postojati interes najmanje dvije države u regiji. Na temelju takvog izbora, do kojeg nije bilo moguće doći na lak način, s obzirom da su korisnici programa pomoći na prilično različitim stupnju razvoja svojih socijalnih sustava, Republika Hrvatska se morala prikloniti temama koje nisu bile od primarnog značaja, u nadi da će prihvaćanje izabranih tema i njihova razrada u okviru podprojekata ipak biti na korist nadležnim tijelima zaduženim za pojedina područja u okviru sustava socijalne sigurnosti. Primaran izbor RH u okviru ponuđenih tema bila je kodifikacija cjelokupnog socijalnog zakonodavstva RH, s obzirom da to zakonodavstvo obuhvaća velik broj propisa koji se odnose na zdravstveno i mirovinsko osiguranje, osiguranje za vrijeme nezaposlenosti, te obiteljske dodatke. Uz to što je područje

regulirano velikim brojem propisa, većina propisa kontinuirano je podložna velikom broju izmjena, a pročišćeni tekstovi upravo zbog čestih izmjena nisu izrađeni. Stoga su predstavnici RH smatrali vrlo uputnim da se izradi jedan kodeks propisa, a da troškove prikupljanja i publiciranja tih propisa, te eventualno njihovog prevođenja na engleski jezik pokriva SISP projekt, jer u nadležnim tijelima koja se bave područjem socijalne sigurnosti ne postoji volja, a niti financijske mogućnosti da se pristupi jednoj takvoj kodifikaciji, s obzirom da niti ne postoji horizontalna komunikacija među nadležnim tijelima. Nadalje, ideja s hrvatske strane je bila da se na nacionalnim jezicima objave europske uredbe za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti, koje će se u svim državama primjenjivati s danom pristupanja u punopravno članstvo u Europskoj uniji. Hrvatskoj bi to bilo od velike pomoći tijekom postupka analitičke procjene usklađenosti zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom (postupka *screeninga*), a posebice kao podloga za pripremu primjene tih uredbi, s obzirom na status zemlje kandidatkinje. Ostalim državama korisnicama programa pomoći, međutim to nije bilo od primarnog interesa, s obzirom da je za njih pristupanje u punopravno članstvo u EU daljnja budućnost, tako da je ta izabrana mogućnost otpala. Tri izabrane teme koje su dobile potporu više država korisnica, a kojima su se priklonili i predstavnici Hrvatske su sljedeće:

1. Rasvjetljavanje problema sive ekonomije i poduzimanje mjera za njeno suzbijanje
2. Informacijski centri za pristup pravima iz sustava socijalne sigurnosti (*one-stop-shop*)
3. Višestupni sustavi mirovinskog osiguranja i posljedice njihovog uvođenja

Nakon izbora tema izvršenog na spomenutoj Konferenciji, određeni su konzultanti kojima je dodijeljen zadatak da

na temelju prikupljenih propisa s područja socijalne sigurnosti, kao i na temelju provedenih konzultacija u relevantnim institucijama svake države posebno (za svaku državu određen je po jedan konzultant, za Hrvatsku dva) izrade dokumente s naslovima ukupno pet izabranih tema, od kojih se na Hrvatsku odnose tri gore navedene. Nakon proučavanja cjelokupnog socijalnog zakonodavstva, konzultanti su u organiziranim razgovorima s čelnicima nadležnih tijela i ustanova odgovornih za politiku socijalnog osiguranja, te državnim i javnim službenicima dobili informacije o primjeni zakonodavstva, te izmjenama koje su bile u tijeku, a koje su im bile potrebne za izradu studija pod navedenom naslovima, kao i za izradu Nacionalnog i Regionalnog memoranduma o strategiji razvoja sustava socijalne sigurnosti.

**Memorandum o strategiji razvoja sustava socijalne sigurnosti Republike Hrvatske**<sup>6</sup>, kao produkt istraživanja dvoje europskih stručnjaka na području socijalne sigurnosti, zapravo predstavlja studiju o mogućnostima i potrebama daljnjeg razvoja socijalnog sustava, s ciljem izbjegavanja, a ako je moguće i eliminiranja njegovih slabosti, kao i s ciljem približavanja postojećeg sustava europskim standardima. Mogućnost i potreba daljnjeg razvoja obrađeni su sa stanovišta deset odabranih stavki koje su autori Memoranduma smatrali relevantnima. To su očigledno stavke za koje je procijenjeno da su komparabilne u odnosu na europske sustave, ali nisu kompatibilne istovjetnim institutima u europskim sustavima, pa je potrebno baš tim stavkama posvetiti više pozornosti nego što je to bilo do sada. Te su stavke sljedeće:

- uvjet državljanstva
- mirovinska reforma, s posebnim naglaskom na II. stup obveznog mirovinskog osiguranja
- reforma zdravstvenog osiguranja
- radna nesposobnost
- bolja unutarnja komunikacija i holistički pristup socijalnoj politici
- odnos sa susjednim državama
- stanje u zapošljavanju
- prikupljanje doprinosa i izbjegavanje plaćanja
- socijalna pomoć
- sudska zaštita.

Što se tiče **uvjeta državljanstva**, autori primjećuju da je taj uvjet potrebno ispuniti za ostvarivanje prava na doplatak za djecu, kao i za ostvarivanje prava na roditeljsku naknadu (iako pravo na doplatak za djecu mogu ostvariti i stranci na stalnom boravku u RH, a pravo na roditeljsku naknadu za koju je uvjet hrvatsko državljanstvo, odnosi se samo na nezaposlene majke i majke učenice i studentice). Za njih je upitan i rok od tri godine u kojem je potrebno čekati na ostvarivanje prava na doplatak za djecu (pri čemu su se koncentrirali samo na zahtjev za ispunjenje tog roka od strane stranih državljana, a previdjeli su da i hrvatski državljani moraju ispoštovati isti rok za ostvarivanje prava na doplatak). Preporuka je autora da se preispitaju mogućnosti da se poništi uvjet državljanstva za pristup spomenutim socijalnim pravima, jer isto dovodi do diskriminacije stranaca, što je u suprotnosti s Europskom socijalnom poveljom, dok je uvjet od tri godine čekanja za ostvarivanje prava

<sup>6</sup> Nacionalni memorandum predstavljen je na sastanku (*Awareness raising meeting*) održanom u Zagrebu, u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, 18. rujna 2007., a predstavili su ga autori prof. Danny Pieters i prof. Paul Schoukens.

na doplatak za djecu u suprotnosti i s Europskim zakonikom o socijalnoj sigurnosti i Revidiranim zakonikom. Konstatacija je autora, citiram: »Prema europskim pravnim standardima, u Hrvatskoj stranci, odnosno državljani drugih država potpisnica Povelje koji legalno borave i rade na teritoriju Hrvatske trebaju imati jednaka prava. Ne samo da treba preispitati uvjet državljanstva u pogledu pristupa Europskoj uniji, nego on ima i neke nepovoljne socijalne učinke. Uvjereni smo da bi izmjena uvjeta državljanstva pravom na stalni boravak mogla postići isti politički rezultat bez negativnih posljedica socijalne isključenosti.« (Pieters i Schoukens, 2007.).

Što se tiče **mirovinske reforme**, odnosno kapitaliziranog mirovinskog sustava (II. i III. stupa), za autore je upitno je li kapitalizirani privatni mirovinski sustav u skladu s instrumentima Vijeća Europe. Naime, smatraju da država osiguranike primorava da se uključuju u obvezno kapitalizirano mirovinsko osiguranje, koje provode privatni mirovinski fondovi, a da prilikom izbora nemaju dovoljno saznanja na temelju kojeg bi mogli izabrati mirovinski fond. Navode koje sve opasnosti prijete od primjene privatnog kapitaliziranog sustava, počevši od nedovoljne informiranosti osiguranika, te odljeva sredstava iz sustava generacijske solidarnosti zbog uplate dijela doprinosa u II. stup, dakle nastanka tranzicijskog troška, odljeva sredstava iz države zbog mogućnosti ulaganja na stranim tržištima kapitala. Upozoravaju na potrebu iznalaženja mogućnosti za osiguranje svojevrsnog ekvivalenta najnižoj mirovini (koju nazivaju »pristojnom mirovinom« iako takav pojam nije definiran ni u kakvim službenim dokumentima EU-a niti Vijeća Europe), a kojom bi država u slučaju financijske krize mogla intervenirati kako ne bi došlo i do socijalne krize, do mogućeg obrata u redistribuciji u korist bogatih. Istovremeno ne navode pozitivne strane kapitaliziranog sustava, niti daju

prijedloge za uspostavu nekog novog modela mirovinskog osiguranja. Ovdje je potrebno napomenuti kako autori Memoranduma nisu financijski stručnjaci, a prilikom izrade teksta više je nego očigledno kako nisu raspolagali potpunim informacijama o uvođenju i provedbi kapitaliziranog mirovinskog sustava u Republici Hrvatskoj. Stoga je njihove preporuke potrebno uzeti s rezervom, s obzirom da se radi o jednostranom pristupu i ocjeni provedbe mirovinske reforme bez dubljeg ulaženja u potrebe iznalaženja načina kako uspostaviti, a onda i očuvati financijski i socijalno stabilan mirovinski sustav u uvjetima u kojima se Republika Hrvatska našla prije započinjanja mirovinske reforme. Možemo zaključiti da njihova konstatacija da je: »uspjeh sustava financiranja usko vezan za rast gospodarstva i fiskalnu stabilnost, te treba biti pod kontrolom efikasnog administrativnog sustava s uskim nadzorom države koja će u slučaju financijske krize morati jamčiti minimalne mirovine kako bi izbjegla socijalnu krizu« (Pieters i Schoukens, 2007.) svakako stoji, no svojevrсни mehanizam zaštite je već ugrađen u sustav kapitaliziranog mirovinskog osiguranja..

U odnosu na **reformu zdravstvenog osiguranja**, autori primjećuju da se: »zdravstveno osiguranje u RH pruža na univerzalnoj osnovi s ograničenom (ali osiguranom) participacijom korisnika za neke usluge i recepte za lijekove« (Pieters i Schoukens, 2007.). Pritom konstatiraju da je opseg osoba obuhvaćenih osnovnim zdravstvenim osiguranjem vrlo širok, a da je moguće i dobrovoljno dodatno osiguranje i privatno osiguranje. Postavljaju pitanje svrsishodnosti participacije u uvjetima u kojima se razina participacije ne gradira s obzirom na imovinsko stanje korisnika, te pitanje određivanja kategorija osiguranika koji trebaju biti oslobođeni plaćanja participacije, s obzirom da je: »Zajedničko svim pravilima participacije da osjetljive skupine budu zaštićene npr. smanjenim participacijama,

potpunim oslobođenjem plaćanja participacija ili određenim plafonom za participacije« (Pieters i Schoukens, 2007.).

Također postavljaju pitanje odnosa javnog zdravstvenog osiguranja i privatnog osiguranja, posebice sudjelovanja liječnika u oba sustava istovremeno, a najviše naglašavaju iznenađenost administrativnim optimizmom u svezi s posljedicama ulaska u Europsku uniju kada će se uvesti koordinacija sustava zdravstvenog osiguranja, koja s obzirom na orijentaciju Hrvatske kao turističke zemlje neće biti zanemarljiva. Njihov je zaključak da je cjelokupnu reformu zdravstva potrebno bolje objasniti korisnicima, te da reforma zdravstvenog osiguranja treba ići paralelno s reformom zdravstvene skrbi.

U kritici **radne nesposobnosti**, kao instituta mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, autori kao osnovnu zamjerku ističu činjenicu da je ostvareni status invalidnosti praktički stalna kategorija, pri čemu nisu izdvojili status invalidnosti u zdravstvenom osiguranju od statusa invalidnosti u mirovinskom osiguranju. Za pretpostaviti je da je kritika uperena zapravo na status u mirovinskom osiguranju, jer se radi o manje/više trajnom pravu na davanje na temelju tog statusa, dok se u zdravstvenom osiguranju radi o kratkoročnim davanjima u obliku naknade za nesposobnost za rad (naknada za bolovanje). Ideja koja se spominje kao »razmišljanje da se dopusti invalidima da kombiniraju mirovine s prihodom od rada« zapravo je postojeći institut u sustavu mirovinskog osiguranja – invalidska mirovina zbog profesionalne nesposobnosti za rad koja se isplaćuje za vrijeme zaposlenja, pa ostaje nejasno na što su autori zapravo htjeli ukazati. Također ostaje nejasno što znači preporuka da je potrebno obratiti pažnju na pitanje procjene invalidnosti samozaposlenih, radi li se ovdje o procjeni nesposobnosti za rad u okviru zdravstvenog osiguranja ili u okviru mirovinskog osiguranja, dakle radi li se o pravima na dugoročna ili na kratkoročna davanja. Po-

sebna kritika je usmjerena na isplatu naknade za bolovanje, koja je po mišljenju autora prilično izdašna i koju moraju u određenom vremenu isplaćivati poslodavci, a tek ju kasnije refundiraju od strane Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Nedostatak ovog kritičnog osvrta je taj što nije dana usporedba takvog ili sličnog instituta u okviru europskog pravnog sustava.

U okviru **bolje interne komunikacije i holističkog pristupa socijalnoj politici** autori preispituju odnose između ministarstava nadležnih za područje socijalne sigurnosti i konstatiraju kako komunikacija između ministarstava nije na odgovarajućoj razini, čak da se ponekad nadležnosti preklapaju. Stoga se preporuča poboljšanje međusobne komunikacije i uspostava koordinacije u zajedničkom formiranju socijalne politike. Također je preporučeno uspostavljenje informacijskih centara za pristup pravima iz sustava socijalne sigurnosti (*one-stop-shop*), ili tzv. »građanskih centara«, gdje bi bile ponuđene razne usluge, a što bi pogodovalo smanjenju uključenosti građana u upravne postupke.

U **odnosu sa susjednim državama** autori naglašavaju kako je raspadom države čiji je dio bila i Republika Hrvatska nastao niz specifičnih situacija. Naime, primjećuje se da nedostatak sporazuma o administrativnoj suradnji i nedostatak pravila o razmjeni relevantnih podataka između država bivše Jugoslavije dovodi do toga da ista osoba može biti osigurana u dva ili više sustava socijalne sigurnosti, što posebice dolazi do izražaja kod ostvarivanja prava na doplatu za djecu ili naknada iz sustava socijalne pomoći. Također se kao problem ističe činjenica da veliki broj korisnika mirovina prebiva na području Hrvatske, a mirovinu su ostvarili na području Bosne i Hercegovine ili Srbije. Takvim se osobama mirovina redovito isplaćuje na područje Hrvatske, međutim visina mirovina je niža od mirovina ostvarenih u Hrvatskoj i nije usklađena s razinom troškova života u Hrvatskoj.

Što se tiče **stanja u zapošljavanju** naglašava se visoka stopa nezaposlenosti, kao i velik broj osoba koje primaju naknadu zbog nezaposlenosti, a također i manjak radne snage u određenim djelatnostima. Time su poslodavci prisiljeni uvoziti radnu snagu iz susjednih država, što ne bi trebala postati trajna orijentacija, s obzirom da je takav način preskup za državu kao što je Hrvatska. Loše stanje na području zapošljavanja povezuje se s nedostatkom fleksibilnosti u sustavu. Konstatira se i veliki odljev prvenstveno visokoobrazovanog stanovništva (pri čemu se navodi potpuno proizvoljan podatak o godišnjem broju iseljenih osoba, koji nije utemeljen ni na kakvim statističkim podacima), ali se za njega nalazi i opravdanje u izuzetno niskom standardu i niskim plaćama. Autori su mišljenja da je, citiram, »ključno da se zaustavi odljev mozgova i pruže dobre i razborite prilike mlađim naraštajima.« (Pieters i Schoukens, 2007.). Postavljeno je pitanje jesu li zadržavanje velikog broja stečenih prava iz sustava socijalne sigurnosti i postojeći mirovinski sustav prevelik teret za mlađe generacije. U odnosu na problematiku **prikupljanja doprinosa i izbjegavanja plaćanja doprinosa** u Memorandumu se navodi da je stanje u Hrvatskoj ipak bolje nego u većini država korisnica programa pomoći. Međutim, problemi postoje i s njima se treba suočiti. Jedan problem je pojava da radnici rade i ne dobivaju redovito plaću, dakle poslodavci ne plaćaju redovito doprinose (iako ih postojeći propisi obvezuju na redovito plaćanje doprinosa). Drugi je problem taj što je objedinjeno prikupljanje poreza i doprinosa i za to je zadužena porezna uprava, koja je međutim ostala uglavnom porezno orijentirana i neosjetljiva na sustav socijalne sigurnosti. Prioritet je ostalo prikupljanje poreza, a prikupljanje doprinosa za obvezna osiguranja je u drugom planu. Posljedica takve situacije je postojanje sive ekonomije u kojoj su radnici ponekad prisiljeni raditi jer unutar zakonite ekonomije nisu u mogućnosti ostvariti, primjerice, fleksibi-

lnije modele rada. Pojavi sive ekonomije pogoduju i ograničene mogućnosti kontrole uplate doprinosa od strane poslodavaca, uz nepostojanje sankcija, ili uz propisivanje vrlo strogih sankcija koje se baš zbog toga rijetko primjenjuju.

Što se tiče **sustava socijalne pomoći**, autori zaključuju da je taj sustav prilično složen, te unutar njega postoji više od 20 različitih naknada, od kojih su neke univerzalne, a druge se dodjeljuju uz census. Netransparentnost i upitna učinkovitost osnovne su zamjerke sustavu, pa autori navode da tako posložen sustav može biti podloga za prijevare, posebice u slučajevima s pograničnim obilježjem. Uočili su i postojanje razlika između regija, te preporučuju izdvajanje regija sa specifičnim problemima i dodjeljivanje tim regijama veće lokalne odgovornosti za usmjeravanje socijalne pomoći. Autori se ne opredjeljuju ni za jednu od opcija, samo preporučuju djelotvorniji i opsežniji sustav socijalne pomoći koji bi nagrađivao spremnost za rad, te na taj način dao poticaj efikasnijoj borbi protiv siromaštva, koje se, prema njihovom mišljenju unatoč poboljšanom stanju u gospodarstvu ne smanjuje. Upozoravaju da kod uvođenja censusnog sustava treba biti svjestan velikih administrativnih troškova za sofisticirano ispitivanje censusa.

U odnosu na **sudsku zaštitu** postavlja se pitanje je li Upravni sud prikladan za rješavanje sporova proizašlih iz sustava socijalne sigurnosti, tim više što taj sud vodi postupke prema propisu koji autori smatraju zastarjelim i neprilagođenim vremenu u kojem živimo. Smatraju da je potrebno uspostaviti novu specijaliziranu granu sudstva koja bi bila nadležna za sporove vezane za sustav socijalne sigurnosti, kao i za radne sporove. Takva grana sudstva opravdana je već u ovom trenutku, s obzirom da Upravni sud već sada oko 40% svog vremena posvećuje parnicama vezanim za socijalnu sigurnost. Do odluke o takvoj

radikalnoj izmjeni, potrebno je provesti svojevrsnu reformu u postojećem sustavu. Potrebno je uvesti sustavno objavljivanje odluka Upravnog suda (i to po izboru osobe izvan tog suda), pružiti edukaciju o sustavu socijalne sigurnosti, te uvesti ograničenje parnica na motivirane točke, s obzirom da prema važećim propisima osoba koja ostvarivanje svojeg prava smatra ugroženim može uložiti žalbu jednostavnim osporavanjem odluke, čime se daje povoda takvim prigovorima, umjesto da se to prepusti relevantnim subjektima zaduženim za takve postupke. U tu svrhu potrebno je uspostaviti i educirati skupinu odvjetnika koji bi se specijalizirali za područje socijalne sigurnosti. Korisno bi bilo i uspostaviti službu zaduženu za objašnjavanje sudskih odluka čime bi se smanjili troškovi velikog broja postupaka.

**Regionalni strateški memorandum** predstavlja dokument izrađen na temelju usporedbe sustava socijalne sigurnosti u regiji jugoistočne Europe, analiziranih u svakom pojedinom nacionalnom memorandumu, kao i na temelju regionalnih izvješća o ocjeni sustava s različitih aspekata, koje su također izradili konzultanti u okviru programa pomoći prikupljanjem i analizom relevantnog zakonodavstva, te analizom provođenja propisane legislative. Regionalni memorandum sadrži procjenu osnovnih pitanja u regiji koja je potrebno urediti na način da se sustavi u regiji što više približe europskim sustavima, odnosno da se poštuju europski standardi za uređenje takvih sustava, a posebice sadrži procjenu u kojem bi pravcu daljnje inicijative (Vijeća Europe, institucija EU-a i drugih) mogle biti usmjerene. Procjena osnovnih pitanja kojima je potrebno posvetiti posebnu pozornost u regiji načinjena je na temelju izbora izvršenog na ranije spomenutoj Konferenciji održanoj u Skopju, tako da memoran-

dum objedinjuje ukupno pet izabranih tema, odnosno njihove sažetke, s obzirom da je pet tema obrađeno u zasebnim studijama (Pieters, 2006., Vonk, 2006., Contiades, 2006., Schoukens, 2006., Strban, 2006.). Od pet zasebnih studija tri se odnose na Hrvatsku, te je za očekivati da će za te teme biti ponuđeni svojevrsni podprojekti u već najavljenom nastavku programa.

**Godišnja izvješća o provođenju programa pomoći** izrađuju nezavisni stručnjaci koje angažira Europska komisija kako bi imala na jednom mjestu kompletan uvid u provođenje programa koji financira. Izvješća se sastoje od dva komplementarna dijela, jedan se odnosi na horizontalno izvješće, koje objedinjuje provođenje projekta u regiji, a drugi dio se odnosi na provođenje projekta u pojedinoj državi korisnici. U okviru izvješća procjenjuje se kvaliteta projektne dizajna, sposobnost implementacije, učinkovitost projekta, očekivani utjecaj, te potencijalna održivost rezultata projekta. Tijekom provedbe programa izrađena su četiri godišnja izvješća. Prema posljednjem izvješću koje je izrađeno u rujnu 2007. godine<sup>7</sup>, u odnosu na Hrvatsku, ocjenom dobar ocijenjena je samo sposobnost implementacije i potencijalna održivost rezultata projekta, dok je za projektne dizajn, učinkovitost i očekivani utjecaj projekta procijenjeno da postoje problemi.

Naime, uočena je pojava nedostatka administrativnih kapaciteta u ministarstvima zaduženim za sustav socijalne sigurnosti, kao i nedostatna horizontalna komunikacija između nadležnih tijela. Ovo tim više što i u Izvješću o napretku RH za 2006. godinu, na koje se referira ovo Izvješće, stoji konstatacija da su administrativni kapaciteti RH za poglavlje 19. – Socijalna politika i zapošljavanje – kritični za pristupanje pregovorima, a od tada se situacija nimalo

<sup>7</sup> Country monitoring report – Croatia, autor: Antonio Castro, task manager, (2007), Strasbourg, Council of Europe.

nije izmijenila. Isto se odnosi i na poglavlje 2. – Sloboda kretanja radnika – gdje se u Izvješću o napretku za 2007. godinu izrijekom navodi da u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti nije učinjen nikakav napredak u odnosu na 2006. godinu. Posljedično tome, važnost ovog programa bi trebala biti upravo u pomoći izgradnji kapaciteta za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti. Ljetna škola socijalne sigurnosti jedna je od mogućnosti, međutim, kako u tri do sada održane škole niti jedan državni službenik nije sudjelovao, pretežno uslijed nedostatka državnih službenika koji se bave relevantnim područjem, a onda i uslijed nemogućnosti praćenja predavanja na stranom jeziku, taj vid pomoći nije polučio uspjeh u Hrvatskoj. Štoviše, procjenjuje se da nedovoljni kapaciteti u ministarstvima zapravo sprečavaju učinkovitost projekta. Stoga se učinkovitost projekta za Republiku Hrvatsku procjenjuje nedovoljnom, navodeći kako je rezultat projekta primarno na akademskoj razini, te ne sadrži jasno razrađene planove djelovanja niti preporuke nakon konstatiranog stanja u sustavu, koje nakon kratkog vremena čak i prestaje biti aktualno, s obzirom na česte izmjene zakonodavstva, posebice u sadašnjoj fazi priprema za pregovore o pristupanju u punopravno članstvo u EU.

Kao zaključak, u Izvješću se navodi da je potrebno povećati praktičnu stranu pomoći (misli se na održavanje nacionalnih seminara radi edukacije državnih i javnih službenika o pravilima koordinacije i eventualno organiziranje studijskih putovanja radi upoznavanja s organizacijom službi koje se bave koordinacijom) u odnosu na iskazane prioritete, uz prezentiranje dosega do sada postignutog relevantnim predstavnicima Vlade. Ovaj zaključak odražava stav provoditelja programa, te je kod prezentacije nacionalnog Memoranduma postavljeno pitanje hoće li Vlada RH biti od strane provoditelja programa obaviještena o provođenju programa i izradi nacionalnog Memoranduma, na što

je odgovoreno niječno. Naime stav je provoditelja programa da su sudionici programa od Vlade ovlaštene osobe, pa se samim time smatra da je Vlada i službeno obaviještena o provedbi programa.

## NASTAVAK PROGRAMA POMOĆI

Prijedlog novog programa pomoći bit će vjerojatno u okviru IPA programa pod nazivom »Regionalni program za koordinaciju socijalne sigurnosti i reformu socijalne zaštite u jugoistočnoj Europi«. Program bi se trebao provoditi u naredne tri godine, a njegov proračun bi trebao iznositi 2 mil. eura. Kako bi se osigurao kontinuitet i izbjegla praznina između dva programa, koji će zapravo činiti jednu cjelinu, SISF je produžen do ožujka 2008., a novi će program vrlo vjerojatno započeti u travnju 2008. Korisnici programa, uz postojeće korisnike bit će i Republika Turska, a Crna Gora više neće imati status promatrača, nego će dobiti status korisnika programa (status Kosova nije riješen). Bit će prihvaćen Prijedlog nezavisnog revizora da se u određene aktivnosti programa (»otvorene dane«) uključi i Slovenija, ali ne kao korisnik programa. O primjeni novog programa pomoći donesena je Odluka Komisije Europskih zajednica od 22. studenog 2007.

S obzirom da su predstavnici država korisnica bili pozvani da iznesu svoja viđenja nastavka programa, neki od prijedloga za nastavak bili su sljedeći:

- da se aktivnosti prošire na područje jednake mogućnosti, razmjenu iskustava unutar regije, te područje socijalne uključenosti
- da u nastavku programa prioritet dobije područje zdravstvenog osiguranja, te koordinacija u sustavu zdravstvenog osiguranja, a također da se europske Uredbe za koordinaciju sustava (posebice Uredba 1408/71 i 574/72) prevedu na nacionalne jezike (ovaj zahtjev više

nije relevantan za Republiku Hrvatsku, s obzirom da su za potrebe postupka analitičkog pregleda hrvatskog zakonodavstva radi usklađivanja s europskom pravnom stečevinom prevedeni svi relevantni dokumenti)

- da se organiziraju seminari za suce i odvjetnike, koji će rješavati, odnosno sudjelovati u sporovima s područja socijalne sigurnosti s međunarodnim elementom (dakle sporovima proisteklim iz koordinacije), te je s tim u vezi naglašeno da bi bilo korisno važne odluke europskih sudova, koje se odnose na isto područje prevesti na nacionalne jezike
- da se organiziraju seminari za osobe (koje ne moraju nužno biti državni službenici) koje će nakon završetka programa moći nastaviti s izobrazbom službenika koji će sudjelovati u koordinaciji (*training for trainers*).

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Provedba CARDS-SISP programa pomoći nesumnjivo je doprinijela boljem razumijevanju pojma koordinacije sustava socijalne sigurnosti, te razvoju svijesti o potrebi pripreme za buduću koordinaciju, za koju bi se Hrvatska, kao zemlja kandidatkinja već trebala pripremati. Međutim, izravna korist od provođenja takvog programa za Republiku Hrvatsku vrlo je ograničena, s obzirom da je program targetiran prema zahtjevima za uređenje sustava koji su zajednički državama korisnicama programa. Takvih je zahtjeva, odnosno tema u kojima se može razviti zajednički interes, za Hrvatsku prilično malo, s obzirom da Hrvatska ima najviše iskustava s koordinacijom sustava koja se provodi primjenom ugovora o socijalnom osiguranju.

Osim toga, voditelji programa, kao i nezavisni revizori upoznati su s činjenicom nedostatka državnih službenika koji se bave područjem socijalne sigurnosti, te nedovoljne komunikacije između središnjih tijela

državne uprave, s obzirom da je to područje podijeljeno između više ministarstava, pa čak i postojanja svojevrsne nezainteresiranosti da se pristupi rješavanju tog problema. Ovakva situacija uzrok je tome da je s provođenjem programa u Republici Hrvatskoj upoznat vrlo uzak krug osoba koje se bave pitanjima provedbe socijalne politike. S obzirom da je program pomoći financiran iz sredstava EU-a, a da su u tijeku radnje koje prethode pregovorima Republike Hrvatske o pristupanju u punopravno članstvo u Europskoj uniji, te s obzirom da je koordinacija sustava socijalne sigurnosti dio pregovaračkog područja poglavlja 2. – Sloboda kretanja radnika – bilo bi poželjno, iako se ovdje radi o regiji jugoistočne Europe, više pozornosti pridati provođenju nastavka programa, kako bi se pokazao barem prividni interes za tako važno pitanje unutar socijalnog sustava. Naime, sloboda kretanja radnika za države Europske unije izuzetno je važno područje, s obzirom na očekivane migracije europskih državljana u Republiku Hrvatsku (a tek kasnije obrnutu migraciju, s obzirom na vrlo izvjesna prijelazna razdoblja, koja su već najavljena od strane nekih članica EU-a), kojom prilikom se traži da pristup socijalnim pravima ničim ne bude ograničen, te da Republika Hrvatska bude spremna izravno primjenjivati europske uredbe za koordinaciju, koje jamče upravo takav pristup pravima s područja socijalne sigurnosti.

Primjena pravila koordinacije u odnosima s državama jugoistočne Europe također može biti od koristi Hrvatskoj, a posebice u kontekstu buduće koordinacije s državama EU-a. Pridavanje veće važnosti obrazovanju i osposobljavanju državnih službenika (općenito, a onda i posebno za to područje), u okviru reforme državne službe ionako je trajni zadatak u postupku pregovora, odnosno pristupanja, a povećanje njihovog broja predviđeno je između ostalog i Akcijskim planom za usklađivanje zakonodavstva i stvaranje potrebnih administrativnih kapaciteta za usvajanje i



provedbu pravne stečevine Europske unije na pregovaračkom području poglavlja 19. – Socijalna politika i zapošljavanje.

## LITERATURA

- Castro, A. (2007). *Country monitoring report – Croatia*. Strasbourg: Council of Europe.
- Contiades, X. (2006). *Information centers and one-stop-shops; Albania, Montenegro, Croatia*. Strasbourg: Council of Europe.
- Contiades, X. (2006). *Regional assessment report on social security administrations in the CARDS-SISP countries*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe (1998). *European social charter and protocols [Europska socijalna povelja i Protokoli]*. Strasbourg: Council of Europe.
- European Committee for Social Cohesion (2004). *A new strategy for social cohesion*. Strasbourg: Council of Europe.
- Karl, B. (2006). *Examination of the CARDS-SISP countries' social security system on their conformity with the European standards as contained in the instruments of the Council of Europe and the policy documents of the European Union*. Strasbourg: Council of Europe.
- Nickles, J. (2002). *European code of social security: Short guide*. Strasbourg: Council of Europe.
- Nickles, J., Siedl, H. (2003). *Co-ordination of social security in the Council of Europe: Short guide*. Strasbourg: Council of Europe.
- Pieters, D. (2006). *Bringing to the surface black and grey work – a study on social security strategies to fight undeclared work*. Strasbourg: Council of Europe.
- Pieters, D. (2006). *Regional assessment report from a social policy perspective concerning the national social security systems and the related reform plans in South-Eastern Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Puljiz, V. i sur. (2005). *Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Regulation (EC) N° 883/2004 of the European Parliament and of the Council, 29 April 2004 concerning the co-ordination of social security schemes [Uredba Parlamentarna i Vijeća br. 883/2004 od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti]. *Official Journal L* 166 April 2004.
- Regulation (EC) of the Council N° 2666/2000, 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia [Uredba Vijeća br. 2666/2000 od 05. prosinca 2000. o pomoći za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju, (sadašnje Srbiju i Crnu Goru), te Makedoniju], *Official Journal L* 306 December 2000.
- Regulation (EEC) of the Council N° 1408/71, 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community [Uredba Vijeća br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samostalne djelatnike i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice], *Official Journal L* 149 July 1971.
- Sansier, F. (2006). *Regional assessment report on social security financing issues in the CARDS-SISP countries*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schoukens, P. (2004). *Introduction to social security co-ordination in the EU*. Leuven: European Institute of Social Security.
- Schoukens, P. (2006). *Acceding the multilateral co-ordination convention on social security: Consequences for the social security legislation of the involved SISP parties*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schoukens, P. (2006). *Securing social protection for farmers; Farmers social protection in Serbia, Albania and Macedonia set off against European best practices*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schoukens, P., Pieters, D. (2003). *Exploratory report on the access to social protection for illegal labour migrants*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schoukens, P., Pieters, D. (2004). *Enhancing social cohesion in South East Europe by promoting the co-ordination of national social security schemes – Report on the assessment of the co-ordination needs*. Strasbourg: Council of Europe.
- Strban, G. (2006). *Contribution collection systems and possible measures to improve their effectiveness*. Strasbourg: Council of Europe.
- Strban, G. (2006). *Examination of the CARDS-SISP countries' social security system in comparison with the Council of Europe's interim agreements and the European convention on social and medical assistance*. Strasbourg: Council of Europe.
- Vonk, G. (2006). *Managing the risks of mandatory 2nd pillar pension schemes; the situation in the former Yugoslavia and Albania*. Strasbourg: Council of Europe.
- Vonk, G. (2006). *Report on the relevance of EU legislation for the social security rights of persons from SISP countries who move between the Balkan region and the EU member states*. Strasbourg: Council of Europe.

### **Summary**

## **EU ASSISTANCE PROGRAMME IN THE AREA OF SOCIAL SECURITY: CARDS – REGIONAL ASSISTANCE PROGRAMME**

***Snježana Baloković***

*Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship  
Zagreb, Croatia*

*The subject of paper is one of the Assistance Programmes in the area of social security. The Social Institution Support Programme (SISP) has started with its preliminary activities in 2004, and it was finished at the beginning of 2008. The programme was intended for CARDS members – states from South East Europe, and it comprises the areas of pension insurance, health insurance, unemployment insurance and family benefits. The aim of the Programme is a preparation for co-ordination of social security schemes in the region of South East Europe, which co-ordination will later be extended to all Members States. Another aim of the Programme is the adjustment of social security schemes to the European standards. During the Programme, 62 activities have been undertaken, among them two Ministerial Conferences, three Summer schools for social security, the publication of Glossary of Social Security Terms on national languages, installation of the SISP website within the website of Council of Europe, establishment of social security expert network and organisation of national trainings with the aim of educating civil and public servants who will deal with the co-ordination matters in the future.*

**Key words:** CARDS Regional programme, social security scheme, co-ordination of social security scheme, South East Europe, pension/health/unemployment insurance, social insurance, social assistance, European standards of social security.