

## Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj – usporedba sa zemljama Europske unije

UDK 364.013/.017(497.5)

doi: 10.3935/rsp.v17i3.971

### UVOD

U znanstvenim i stručnim publikacijama nailazimo na različite, ponekad i kontradiktorne podatke o razini izdataka za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj te se nerijetko zaključuje kako su socijalni izdaci u Hrvatskoj previsoki. Zato je cilj ovog priloga da se temeljem službenih podataka koji se prikupljaju u skladu sa standardiziranom međunarodnom metodologijom prikaže razina i kretanje izdataka socijalne zaštite u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina te da ih se uspoređi sa istima u europskim zemljama. Za potrebe ovog dokumentacijskog prikaza zemlje EU-a bit će razvrstane u dvije grupe: prvu grupu će činiti 15 starih i razvijenih članica, dok će drugu grupu činiti tzv. nove članice (10 novih članica koje su 2004. godine pristupile EU te Rumunjska i Bugarska koje su postale članice 2007. godine). Ovakva podjela je posljedica činjenice da visinu socijalnih izdataka determiniraju brojni faktori od kojih se u znanstvenim radovima najčešće spominju: razina razvijenosti, vrijednosno-kulturološki faktori, demografski, povijesno-zemljopisni, itd. Stoga je važno učiniti spomenuta grupiranja kako bi razinu izdataka socijalne zaštite u Hrvatskoj usporedili s relevantnim uzorkom zemalja te kako bi dobili »realnu« sliku o visini izdataka socijalne zaštite u Hrvatskoj.

Socijalna zaštita pokriva širi prostor od socijalne sigurnosti te osim davanja države, koja su zasnovana temeljem prethodnih uplata određenih doprinosa ili bez uplate doprinosa, obuhvaća i obvezu države da

pruža i osigurava određene socijalne usluge (npr. zdravstvene usluge, usluge socijalne skrbi i sl.). Sustav socijalne zaštite u Hrvatskoj obuhvaća: mirovinski i zdravstveni sustav, sustav zaštite od nezaposlenosti, sustav zaštite obitelji i djece te sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi koji je kod nas do sada pokrивao (djelomice) i troškove koji se odnose na stanovanje. Osim ovih sustava koji postoje u većini razvijenih zemalja Hrvatska je specifična po tome da je izdvajala i izdvaja značajna sredstva na saniranje i prevladavanje posljedica Domovinskog rata. Sve prethodno pobrojane stavke se u većini zemalja vode pod zbirnim nazivom izdaci za socijalnu zaštitu. Ukupni socijalni izdaci uz gore pobrojane izdatke za socijalnu zaštitu obuhvaćaju još i javne izdatke za obrazovanje. Stoga je važno razlikovati te dvije kategorije - socijalne izdatke (koji uključuje i obrazovanje) i izdatke za socijalnu zaštitu. Možda i zbog ovih razlika dolazi do često različitog prikazivanja visine izdataka za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj.

### STANDARDIZIRANE METODOLOGIJE I IZVORI PODATAKA

GFS (*Global financial statistics*) je metodologija za evidentiranje državnih financijskih tijekova, primitaka i izdataka koju je razradio i preporučio Međunarodni monetarni fond za evidentiranje i statističko praćenje državnih financija. Tako prikupljeni podaci o stanju državnih financija prikladni su za međunarodne usporedbe i komuni-

kaciju prema globalnim financijskim institucijama. Prema spomenutoj metodologiji Ministarstvo financija Republike Hrvatske prikuplja podatke o državnim financijama te također o izdacima socijalne zaštite. ESSPROS<sup>1</sup> (Europski sustav integrirane statistike socijalne zaštite) metodologija je razvijena kasnih sedamdesetih godina za potrebe statističkog praćenja sektora socijalne zaštite u tadašnjim članicama Europske zajednice. Prvi metodološki priručnik za primjenu ESSPROS-a objavljen je 1996. godine. Ciljevi ESSPROS-a jesu pružiti sveobuhvatan i suvisao opis socijalne zaštite u državama članicama EU-a i zemljama kandidatima za članstvo u EU. Socijalna zaštita prema ESSPROS-u obuhvaća intervencije javnih ili privatnih tijela s namjerom olakšavanja financijskog opterećenja kućanstava i pojedinaca definiranim nizom socijalnih rizika i potreba. Opće prihvaćeni rizici ili potrebe koji zahtijevaju socijalnu zaštitu jesu sljedeći: bolest/zdravstvena skrb, invaliditet, starost, preživjeli uzdržavani članovi, obitelj/djeca, nezaposlenost, stanovanje i socijalna isključenost koja nije drugdje klasificirana. Dodatna prednost ESSPROS metodologije osim detaljne funkcionalne razrade izdataka socijalne zaštite koju ona pruža jest detaljna razrada izdataka socijalne zaštite na naknade socijalne zaštite, administrativne troškove, transfere preusmjerene na druge programe i ostale izdatke. Naknade socijalne zaštite zatim se dijele na naknade bez provjere materijalnog stanja i naknade socijalne zaštite temeljene na provjeri materijalnog stanja. Osim toga, naknade su klasificirane prema tipu naknade na novčane naknade, nenovčane naknade te na socijalne doprinose preusmjerene između programa. Dakle, statistika izdataka socijalne zaštite učinjena prema ESSPROS metodologiji je, općenito rečeno, prilično iscrpna. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske po prvi put je krajem 2009.

godine objavio kretanje izdataka socijalne zaštite prema ESSPROS-u i na web stranici Državnog zavoda za statistiku moguće je vidjeti detaljne prikaze ([www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)). Dakle, za potrebe ovog prikaza koristiti će se podaci o kretanju izdataka socijalne zaštite u posljednjih pet godina u Republici Hrvatskoj prema dvama službenim izvorima (Ministarstvu financija i Državnom zavodu za statistiku) i dvjema metodologijama za obračun izdataka socijalne zaštite (GFS-2001 i ESSPROS). Dodatno će se za usporedbu koristiti i podaci o kretanju izdataka socijalne zaštite prema nacionalnoj metodologiji računskog plana koju je razradilo Ministarstvo financija.

### **KRETANJE IZDATAKA SOCIJALNE ZAŠTITE U HRVATSKOJ – PODACI I USPOREDBA**

Cilj je ovog prikaza opisati i komparirati trend i razinu izdataka socijalne zaštite Hrvatske u europskom kontekstu. Osim dinamike ukupne razine prikazuje se i kretanje izdataka socijalne zaštite po pojedinim funkcijama. Iz tablice 1. vidljivo je da su od 2005. do 2008. godine i prema jednoj i drugoj metodologiji ukupni izdaci socijalne zaštite oscilirali između 17,5% i 19% udjela u bruto društvenom proizvodu, dok se u 2009. godini prema GFS metodologiji taj udio penje na 20,8%. Ovaj porast udjela izdataka socijalne zaštite u BDP-u 2009. godine znatno većim dijelom je posljedica snažnog pada BDP-a od 5,8 % u 2009. godini nego porasta ukupnih izdataka socijalne zaštite u apsolutnim iznosima. Naime, u 2009. godini bilježi se rast mirovinskih izdataka za oko 1,5 milijardi kuna u usporedbi s 2008. godinom, te određeni porast izdatka za nezaposlene, dok su ostali izdaci na približno sličnoj razini ili kao i 2008. godine. Osim spomenutih dviju metodolo-

<sup>1</sup> European system of integrated social protection statistics.

gija prikupljanja izdataka socijalne zaštite u Hrvatskoj, postoji i treća, ona nacionalna metodologija, čiji su podaci prikazani u tablici 3. za 2008. godinu prema funkcijskoj podjeli socijalnih izdataka. Prema nacionalnoj metodologiji računskog plana i podacima Ministarstva financija ukupni izdaci socijalne zaštite u 2008. godini bili su nešto viši od 60 mlrd. kuna, što je iznosilo 17,6% udjela u BDP-u. Uspoređujući podatke iz tablica 1 i 3 može se zaključiti da bez obzira na koji način se pratili izdaci socijalne zaštite u razdoblju do 2008. godine oni osciliraju između 17,5% i 19% udjela u BDP-u, dok 2009. godine zbog značajnog pada BDP-a, njihov udio prvi puta prelazi 20% i približava se broji od 21% BDP-a u zadnjem petogodišnjem periodu, što je potpuno različito od pojedinih publikacija u kojima su hrvatski izdaci socijalne zaštite dosegali i 24% BDP-a.

Tablica 1.  
Kretanje izdataka socijalne zaštite u Hrvatskoj

Godina	Izdaci socijalne zaštite (% BDP)	Izdaci socijalne zaštite (% BDP)
	MFIN – prema GFS-2001 metodologiji	ESSPROS metodologija
2005.	19,3	18,5
2006.	18,8	18,1
2007.	19,0	17,5
<b>2008.</b>	<b>19,1</b>	<b>n.a</b>
2009.*	20,8	n.a

Izvor: MFIN (godišnja izvješća), Izvješće MZSS-a\* i DZS.

U tablici 2. prikazano je kretanje izdataka socijalne zaštite prema funkcionalnoj

klasifikaciji u skladu s ESSPROS metodologijom. Podaci prikazuju da je ukupna razina izdvajanja bitno niža od prosjeka EU27 zemalja. Hrvatska nešto više (mjereno udjelom u BDP-u) izdvaja za funkciju invaliditeta i preživjelih uzdržavanih članova od EU27 zemalja, što je djelomice posljedica ratne agresije na RH, dok su izdvajanja za funkcije starosti, bolesti/zdravstvene skrbi, obitelj i nezaposlenosti niža u Hrvatskoj od istih u EU27. Funkcija stanovanje u Hrvatskoj čini se nije dobro obuhvaćena provedenim istraživanjem. Zaključno se može reći da je niža razina izdvajanja po većini funkcija u Hrvatskoj posljedica kako ukupno nižih izdvajanja za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj (mjereno udjelom u BDP-u), ali i općenito slabije razvijenog sustava socijalne zaštite od istog u razvijenijim europskim zemljama.

Funkcionalna razdioba izdatka socijalne zaštite prema nacionalnoj metodologiji računskog plana je prikazana u tablici 3. za 2008. godinu. Iz podataka prikazanih u tablici 3. vidljivo je da su izdaci za mirovine bili 32,8 mlrd. kuna ili 9,6% BDP-a, izdaci za zdravstvo 19,5 mlrd. kuna, što je iznosilo 5,7% BDP-a, te su tako mirovinski i izdaci za zdravstvo predstavljali više od 85% ukupnih troškova socijalne zaštite u 2008. godini. Obiteljski izdaci (rodiljne naknade i dječji doplati) bili su 3,7 mlrd. kuna, što je bilo oko 1% BDP-a, dok su izdaci socijalne skrbi iznosili 2,1 mlrd. kuna, izdaci za nezaposlene 0,8 mlrd. kuna, skrb za branitelje<sup>2</sup> 0,9 mlrd. te ostali izdaci 0,4 mlrd. kuna, pa je zajednički udio ovih stavki u BDP-u iznosio 1,2%.

<sup>2</sup> Ovi se izdaci odnose na financiranje različitih trajnih prava branitelja koja su definirana zakonom, a provode se putem Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

Tablica 2.  
Izdaci socijalne zaštite po funkcijama (prema ESSPROS metodologiji, % BDP-a)

	RH 2005.	RH 2006.	RH 2007.	EU27 2005.
Ukupni izdaci socijalne zaštite	18,5	18,1	17,5	27,2
Ukupni izdaci za socijalne naknade prema funkciji	18,0	17,5	16,9	26,2
Bolest/zdravstvena skrb	5,7	5,6	5,4	7,5
Invaliditet	2,7	2,7	2,6	2,1
Starost	5,5	5,4	5,1	10,9
Preživjeli uzdržavani članovi	2,1	2,0	1,9	1,2
Obitelj, djeca	1,0	1,0	1,0	2,1
Nezaposlenost	0,5	0,5	0,4	1,6
Stanovanje	0,0	0,0	0,0	0,6
Socijalna isključenost koja nije drugdje klasificirana	0,4	0,4	0,4	0,3

Izvor: DZS i Eurostat.

Tablica 3.  
Struktura izdataka socijalne zaštite u Hrvatskoj (2008.)

(Prema nacionalnoj metodologiji – računskog plana MFIN-a)

	Ukupno	Mirovine	Zdravstvo	Izdaci obiteljske zaštite*	Izdaci soc. skrbi	Nezaposlenost	Skrb za branitelje + ostali izdaci
U mlrd. kuna	60,2	32,8	19,5	3,7	2,1	0,8	1,3
% BDP-a	17,6 %	9,6 %	5,7 %	1,0 %	0,6%	0,2%	0,4%

Izvor: MFIN, 2010. \* rodiljne naknade i doplatak za djecu.

Kada usporedimo gore prikazanu razinu izdvajanja za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj sa europskim zemljama (tablica 4. kolona 1 i 2), razvidno je da Hrvatska u prosjeku bitno manje izdvaja za socijalnu zaštitu nego što je prosjek starih članica koji je 2007. godine prema Eurostatu iznosio 26,9% BDP-a, dok je primjerice Francuska izdva-

jala 30,5% BDP-a. Usporedimo li hrvatska izdvajanja za socijalnu zaštitu sa prosjekom 12 novih članica (tablica 4. kolone 3 i 4) koji je iznosio 16,6% BDP-a u 2007., onda se može zaključiti da su hrvatska izdvajanja za socijalnu zaštitu nešto viša. Ipak, važno je uočiti da prosjek izdataka socijalne zaštite »prema dolje« za 12 novih članica značajno povlače relativno nerazvijenije Bugarska i Rumunjska te baltičke zemlje koje su slijedile koncept neoliberalnih ekonomskih reformi te su svojim režimom gospodarsko-socijalnih odnosa bitno »udaljene« od proklamiranog i preporučenog europskog socijalnog modela. Zato je u europskom kontekstu »najbolje« uspoređivati razinu izdataka socijalne zaštite Hrvatske sa srednjoeuropskim zemljama.

Iz podataka prikazanih u tablici 4. razvidno je da su hrvatska izdvajanja za socijalnu zaštitu u 2007. godini bila bitno niža od istih u Sloveniji i Mađarskoj, nešto niža od istih u Češkoj i Poljskoj i viša jedino od istih u Slovačkoj. Usporedba s pet srednjo-

europskih zemalja se čini najrelevantnijom zbog činjenice da su ove zemlje najbližnje Hrvatskoj kako po povijesnom naslijeđu (u sastavu bivše Austro-Ugarske Monarhije, socijalističko razdoblje), tako i po razini razvijenosti. Zaključno na temelju prikazanih dostupnih podataka iz službenih izvora o troškovima socijalne zaštite u Hrvatskoj i

usporedbe s relevantnim izdacima i grupama EU zemalja može se iznijeti zaključak da se Republika Hrvatska ni po čemu ne izdvaja od skupine zemalja koje su joj slične po kulturno-povijesnom nasljeđu i razini razvijenosti te se nikako ne može zaključiti

vati o »previsokim« izdacima za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj. Naravno da ostaju otvorena pitanja boljeg strukturiranja izdataka socijalne zaštite i eventualnih promjena u smislu održivosti, pravednosti i učinkovitosti sustava socijalnih transfera.

Tablica 4.  
Izdaci socijalne zaštite u Hrvatskoj i zemljama EU-a

Zemlja	Ukupno socijalna zaštita, % BDP-a (stare članice EU-a)
	2007.
(1)	(2)
EU27	26,2
EU15	26,9
Francuska	30,5
Švedska	29,7
Belgija	29,5
Danska	28,9
Nizozemska	28,4
Austrija	28,0
Njemačka	27,7
Italija	26,7
Velika Britanija	25,3
Finska	25,4
Portugal	24,8
Grčka	24,4
Španjolska	21,0
Luksemburg	19,3
Irska	18,9

Zemlja	Ukupno socijalna zaštita, % BDP-a (12 novih članica EU-a)
	2007.
(3)	(4)
EU27	26,2
EU12	16,6
Mađarska	22,3
Slovenija	21,4
Češka	18,6
Cipar	18,5
Poljska	18,1
Malta	18,1
Hrvatska	17,6
Slovačka	16,0
Bugarska	15,1
Litva	14,3
Rumunjska	12,8
Estonija	12,5
Latvija	11,0

Izvor: Eurostat i DZS.

Priradio: Zdenko Babić

