

# Socijalna politika Hrvatske

---

**Kostanjevec, Martina**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2019**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:858420>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-12**



*Repository / Repozitorij:*

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Fakultet ekonomije i turizma

„Dr. Mijo Mirković“

**Martina Kostanjevec**

# **SOCIJALNA POLITIKA HRVATSKE**

Završni rad

Pula, 2019.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Fakultet ekonomije i turizma

„Dr. Mijo Mirković“

## **SOCIJALNA POLITIKA HRVATSKE**

Završni rad

**Martina Kostanjevec**

JMBAG: 0303068170 redovan student

Studijski smjer: Marketinško upravljanje

Kolegij: Ekonomska sociologija

Mentor: doc. dr. sc. Saša Stjepanović

Pula, srpanj 2019.



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani Martina Kostanjevec kandidat za prvostupnika ekonomije/poslovne ekonomije, smjera Marketinško upravljanje ovime izjavljujem da je ovaj Završni rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Završnog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

---

U Puli, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ godine



**IZJAVA**  
o korištenju autorskog djela

Ja, Martina Kostanjevec dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom SOCIJALNA POLITIKA HRVATSKE koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, \_\_\_\_\_ (datum)

Potpis

---

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. SOCIJALNA POLITIKA</b> .....	2
<b>3. HRVATSKA SOCIJALNA POLITIKA I NJEZINI POČECI</b> .....	3
<b>3.1 SOCIJALNA POLITIKA HRVATSKE IZMEĐU DVA SVJETSKA RATA</b> .....	4
<b>3.2 SOCIJALNO ZAKONODAVSTVO I OBLICI SOCIJALNOG DJELOVANJA</b> .....	6
<b>3.3 SOCIJALNA POLITIKA U SOCIJALIZMU</b> .....	7
<b>4. MIROVINSKI SUSTAV</b> .....	9
<b>4.1 POČECI MIROVINSKOG OSIGURANJA U HRVATSKOJ</b> .....	12
<b>5. ZDRAVSTVENA POLITIKA I HRVATSKI ZDRAVSTVENI SUSTAV</b> .....	16
<b>6. NEZAPOSLENOST I POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA</b> .....	19
<b>6.1 PRAVA U VRIJEME NEZAPOSLENOSTI</b> .....	20
<b>7. SOCIJALNA POMOĆ</b> .....	21
<b>7.1 SOCIJALNA SKRB</b> .....	23
<b>8. KOMBINIRANA SOCIJALNA POLITIKA</b> .....	24
<b>9. UTJECAJ SOCIJALNE POLITIKE NA DRUŠTVO</b> .....	26
<b>10. ZAKLJUČAK</b> .....	27

## 1. UVOD

Završni rad pod nazivom Socijalna politika Hrvatske bavi se pitanjima i smjernicama koje karakteriziraju definiciju, pojam ili značaj socijalne politike, njezine početke te dijelove kojima se bavi ali i na kojima počiva. U prvom dijelu rada, definira se socijalna politika, pokušava se čitatelja upoznati sa značajem iste te usmjeriti pozornost na važnost koju ista predstavlja. Socijalnom politikom se smatra djelatnost države pored ostalih društvenih čimbenika koji su unaprijed organizirani te je njihov cilj savladavanje rizika u socijalnom smislu, pomoć najpotrebnijima te općenito unapređivanje socijalne dobrobiti građana. U svome djelovanju, socijalna politika, polazi od vrijednosti; jednakosti, solidarnosti, socijalne pravde, socijalne sigurnosti te socijalne kohezije. Isto tako, predstavlja ključnu javnu politiku koja utječe na dugoročnu održivost svakog društva. Nadalje, kroz rad se napominju počeci hrvatske socijalne politike, značaj socijalne politike te utjecaj na društvo u vrijeme njezinih početaka. Početke socijalne politike u Hrvatskoj bilježimo još uoči Austro-Ugarske Monarhije, a novo razdoblje za Hrvatsku i njezinu socijalnu politiku stiglo je devedesetih godina 20. stoljeća. Drugi dio rada popraćen je elementima socijalne politike, te se govori o mirovinskom sustavu i njegovim počecima; zdravstvenoj politici i hrvatskom zdravstvenom sustavu, politici zapošljavanja i socijalnoj pomoći. Mirovinski sustav te srodni oblici socijalnog osiguranja su se u Republiku Hrvatsku uveli nakon Drugog svjetskog rata, u razdoblju socijalizma. Za vrijeme Domovinskog rata nastala je kriza mirovinskog sustava koja je uvelike imala utjecaj na osiguranike i umirovljenike jer su mirovine padale a problemi financiranja mirovinskih fondova rasli. Zdravstvena politika opisuje kako su prava na zaštitu iz zdravstva u Hrvatskoj bila regulirana „Zakonom o zdravstvenoj zaštiti“ iz 1980. godine. U radu se navode zdravstveni pokazatelji koji pokazuju poziciju Hrvatske kako unutar bivše Jugoslavije tako i u odnosu na krug europskih zemalja.

Na samom završetku rada opisuje se kombinirana socijalna politika, nastoje se odrediti jakosti i slabosti kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj kroz analizu rezultata istraživanja koje je provedeno (Bežovan, 2005.)

Kraj rada obuhvaća analizu utjecaja socijalne politike na društvo. Sadržaj je koncipiran da se pomoću što jednostavnijih pojmova upozna značaj i važnost socijalne politike i svih elemenata na kojima je ona izgrađena.

## 2. SOCIJALNA POLITIKA

Socijalnom politikom se smatra djelatnost države pored ostalih društvenih čimbenika koji su unaprijed organizirani te je njihov cilj savladavanje rizika u socijalnom smislu, pomoć najpotrebnijima te općenito unapređivanje socijalne dobrobiti građana. Za socijalnu je politiku ključan mehanizam transfera dohotka od onih građana koji su zaposleni i koji su boljeg materijalnog statusa prema onima koji su zbog dobi, bolesti, invaliditeta, obiteljskih situacija ili općenito neuspjeha na tržištu isključeni iz svijeta rada te ne mogu (dovoljno) zarađivati za život.

Socijalna politika djeluje pod vrijednostima kao što su; jednakost, solidarnost, socijalna pravda, socijalna sigurnost te socijalna kohezija. Predstavlja ključnu javnu politiku koja utječe na dugoročnu održivost svakog društva. Njezini osnovni instrumenti su socijalna prava i socijalni programi kojima se ona praktično ostvaruje.

U svom modernom značenju, socijalna politika se u europskim zemljama počela konstituirati u drugoj polovici 19. stoljeća, kada je u glavnim zapadnoeuropskim zemljama prevladalo industrijsko društvo koje je proizvelo mnoge socijalne probleme. Međutim, u punom svom smjeru, socijalna politika se razvila u 20. stoljeću, na kraju 2. svj. rata.

Socijalna politika viđa se kao djelatnost države i drugih društvenih čimbenika na prevladavanju socijalnih rizika, ublažavanju siromaštva i unaprjeđenju dobrobiti građana, u različitim se pojavnim oblicima, iz Zapadne Europe se postupno proširila u ostale europske zemlje te tako i na ostale kontinente.

Opseg i sadržaj socijalne politike mijenja se od jednog do drugog vremena, od jednog do drugog naroda, od zemlje do zemlje.

Suvremena istraživanja na području socijalne politike nude odgovore na probleme zapošljavanja, reforme mirovinskog osiguranja, izgradnje učinkovitog sustava zdravstvenog osiguranja, istrebljivanje siromaštva, uključivanja građana u socijalne programe, privatizacije socijalnih usluga te utjecaja procesa globalizacije na razvoj socijalnih država. Nudi se novi vrijednosni i teorijski okvir kojim se na socijalne troškove, što je osnova socijalne politike, gleda kao na socijalne investicije, a pružanje socijalnih usluga promatra se kao oblik socijalnog poduzetništva.



Pored svega navedenog, socijalna politika potiče zapošljavanje, poboljšava životne i radne uvjete, razvoj ljudskih resursa s ciljem postizanja trajne visoke razine zaposlenosti i borbe protiv isključenosti.

U sklopu zadataka socijalne politike koje ona regulira osnovan je Europski socijalni fond 1961. godine radi poticanja stvaranja novih radnih mjesta te radi pomoći radnicima u njihovu kretanju s jedne vrste posla na drugi te s jednog zemljopisnog područja na drugo. Isto tako, Jedinstvenim europskim aktom (JEA) uvedene su odredbe za usklađivanje zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta na radu te se njime uspostavila politika Zajednice za gospodarsku i društvenu koheziju. Potpisivanjem Ugovorom iz Maastrichta, kao jedna od zadaća povjerenih Europskoj zajednici (EZ), službeno je uvedeno poticanje visoke zaposlenosti i socijalne zaštite.

„Iako je socijalna politika zaista složena disciplina i tlo po kojem kroči nestabilnog je i promjenjivog karaktera, baš kao što se svako suvremeno društvo svojom dinamikom širi, sužava, kumulira, akumulira, pa opet smanjuje i gasi, često oviseći o širim društvenim procesima i fenomenima, ona se opet prilično konkretno bavi navedenim pojmovima te je specificirana na područja svog djelovanja“<sup>1</sup> o kojima će riječi biti nešto kasnije u radu.

### **3. HRVATSKA SOCIJALNA POLITIKA I NJEZINI POČECI**

Početke socijalne politike u Hrvatskoj bilježimo krajem 19. stoljeća, u doba kada je u našim krajevima vladala Austro-Ugarska Monarhija, pa su austrijski i mađarski socijalni zakoni (mada u ograničenim razmjerima) primjenjivani u našoj zemlji. U to su vrijeme nastale brojne dobrotvorne udruge i bratinske blagajne koje su djelovale na ublažavanje siromaštva i drugih socijalnih rizika pojedinih skupina građana. Nakon 1. Svj. rata, nakon propasti Monarhije, u Hrvatskoj su usvojeni prvi sustavni socijalni zakoni kojima je regulirano osiguranje zaposlenika od glavnih socijalnih rizika. Najvažniji od tih zakona, prije svega je onaj koji se odnosio na socijalno osiguranje zaposlenika no kako je praktično primijenjen tek uoči Drugog svjetskog rata, nije imao značajniji praktični učinak. Veliki je napredak hrvatska socijalna

---

<sup>1</sup> V. Puljiz, *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008., str. 64

politika doživjela nakon Drugog svjetskog rata a tijekom socijalističke vladavine socijalna politika i socijalna prava, zbog deficita građanskih i političkih prava, bili su temeljni u legitimiranju socijalističke vlasti, posebno kod radničkih slojeva stanovništva.

U posljednjim desetljećima devetnaestog stoljeća bilježimo prve korake socijalne politike, uostalom kao i socijalnih djelatnosti shvaćenih u širokom smislu riječi. Hrvatska, mada dijelom moćnog srednjoeuropskog carstva, krajem 19. stoljeća pripada zaostaloj europskoj periferiji. Hrvatsko gospodarstvo, kao i ostali elementi tadašnjeg društvenog života, zaostaju za dinamičnom modernizacijskom jezgrom koja se tijekom prethodnim stoljeća usavršila u Zapadnoj Europi.

U razdoblju nakon Drugog svjetskog rata, u socijalističkoj Jugoslaviji, usvojeno je dosta opsežno socijalno zakonodavstvo, a socijalna politika obilježena je vladajućom socijalističkom ideologijom. Ipak, socijalna se politika tijekom socijalističkog razdoblja postupno mijenjala te prilagođavala promjenama koje su se događale u hrvatskom društvu, ali i u svijetu. Nakon stjecanja državne neovisnosti 1990. godine radikalno se mijenja hrvatski socijalni, politički i ekonomski sustav; prilagođava se tržišnom gospodarstvu i vrijednostima zapadnih demokratskih društava.

Devetnaesto stoljeće je obilježeno nastankom i razvojem brojnih dobrotvornih društava i ustanova, posebno onih za pomoć siromašnim obiteljima i djeci. Najviše ih je bilo u Zagrebu, ali su isto tako osnivana i u Varaždinu, Požegi, Karlovcu i ostalim gradovima Hrvatske. Isto tako, važno je istaknuti ulogu Katoličke crkve u razvoju humanitarne djelatnosti u to vrijeme. Na prvom katoličkom sastanku održanom 1900. godine u Zagrebu raspravljalo se o teškim socijalnim prilikama u kojima su živjeli hrvatski građani.

Tijekom nekoliko godina po završetku Domovinskog rata, Hrvatska se otvara prema zapadnom svijetu u nastojanju da, prije svega, postane članicom europskih i atlantskih nadnacionalnih asocijacija.

### **3.1 SOCIJALNA POLITIKA HRVATSKE IZMEĐU DVA SVJETSKA RATA**

U razdoblju prije Prvog svjetskog rata Hrvatska je živjela u okviru civilizacijski relativno uređene državne zajednice kakva je bila Austro-Ugarska Monarhija,

odakle su u naše krajeve pristizali modernizacijski impulsi, pa tako i ograničeni socijalni zakoni. Hrvatska je morala platiti visoku ekonomsku cijenu ujedinjena (npr. kroz nepovoljnu razmjenu starog novca za jugoslavenski novac te putem dodatnih poreznih opterećenja) jer je dospjela u južnoslavensku državu koja je bila znatno nerazvijenija od Austro-Ugarske Monarhije, a uz to opustošena ratom i zahvaćena krizom i siromaštvom. Drugim riječima, u novoj je državnoj zajednici Hrvatska otklonila opasnosti mađarizacije i germanizacije, kao i talijanskih teritorijalnih presizanja, ali je istovremeno bila odmaknuta od europskih modernizacijskih tokova. S godinama koje su slijedile, Hrvatska se borila za očuvanje svog nacionalnog identiteta i povijesnih elemenata državnosti.

Dvadesete su godine u našim krajevima bile u znaku ekonomske i socijalne krize, živjelo se teško pa je stoga nastavljeno intenzivno iseljavanje u prekomorske zemlje, a krajem dvadesetih godina i u zapadnu Europu.<sup>2</sup> Početkom tridesetih godina u Hrvatskoj je bilo oko 70% poljoprivrednog stanovništva, a u gradovima je živjela samo petina ukupnog broja stanovnika. Jedan od glavnih socijalnih problema u to su vrijeme bili seljački dugovi koji su kulminirali početkom tridesetih godina.<sup>3</sup> Prva mjera kojom je novostvorena država nastojala zadovoljiti siromašno stanovništvo bila je agrarna reforma i kolonizacija. Radilo se o oduzimanju viška zemljišta krupnim veleposjednicima i njegova dodjela seoskoj sirotinji i ratnim veteranima.<sup>4</sup> Na taj je način raspodijeljeno dosta zemljišta, najviše u Vojvodini i na Kosovu. U samoj Hrvatskoj, u okviru agrarne reforme, ukinuti su ostaci kmetstva, među ostalima i kolonijski odnosi koji su se zadržali pretežno u Dalmaciji.

---

<sup>2</sup> SAD su dvadesetih godina radikalno ograničile useljavanje iz drugih zemalja (*Quota act*), pa su građani Republike Hrvatske u potrazi za boljim životom krenuli prema Južnoj Americi, Australiji i Novom Zelandu, a pred kraj dvadesetih godina prema Francuskoj i Belgiji.

<sup>3</sup> Da bi donekle smanjila pritisak osiromašenog seljaštva i njegovo nezadovoljstvo, država je 1936. godine ukinula seljačke dugove.

<sup>4</sup> Agrarna je reforma uobičajena mjera preraspodjele bogatstva u korist siromašnih slojeva. Karakteristična je za agrarna društva u kojima je zemlja središnja vrijednost i jamstvo egzistencijalnog održanja najvećeg dijela siromaštva.

### 3.2 SOCIJALNO ZAKONODAVSTVO I OBLICI SOCIJALNOG DJELOVANJA

Iz razdoblja dvadesetog stoljeća najvažniji je „Zakon o osiguranju radnika“ usvojen 1922 godine. Skraćeno je nazvan ZOR a njime je regulirano osiguranje radnika od glavnih socijalnih rizika; bolesti, nesreće na poslu i starosti a uvedena su nova radnička prava.<sup>5</sup> Međutim, nije bilo propisano osiguranje za slučaj nezaposlenosti, ali je predviđeno osnivanje burzi rada. Radi provedbe zakona osnovan je Središnji ured za osiguranje radnika - SUZOR, u glavnom gradu.. Prema tom zakonu, doprinose u fondove socijalnog osiguranja obvezno plaćaju radnici i poslodavci; oni također izabiru svoje predstavnike u tijela koja će upravljati fondovima. U cjelini gledano, radilo se o shemi socijalnog osiguranja, karakterističnoj po plaćanju doprinosa radnika i poslodavca te tripartitnom upravljanju socijalnim fondovima. Zbog jakih gospodarskih i socijalnih smetnji, kao i nemogućnosti vlasti da se regulira učinkovit sustav koji bi vršio prikupljanje i raspodjelu sredstava za osiguranje radnika na socijalnoj razini, isti zakon nije bio u funkciji sve do 1937. godine. Isto tako, rat je uništio kako mirovinski tako i druge sustave socijalnog osiguranja ozakonjene dvadesetih godina. Zaključno je da je međuratno razdoblje uglavnom proteklo bez efektivnog socijalnog osiguranja zaposlenika. Kada se radi o samom mirovinskom osiguranju ono se svodilo na privatne mirovinske fondove, odnosno na oblike osiguranja u poduzećima i ustanovama, dok je sustavno osiguranje koje jamči država, ostalo manje-više zapisano u zakonu.

O socijalnom raslojavanju hrvatskog društva svjedoči porast broja nezaposlenih koji je doveo do osnivanja organizirane službe za zapošljavanje. U Hrvatskoj su između prvog i drugog svjetskog rata djelovale brojne socijalne, humanitarne ustanove i tako su osnovani brojni zakoni o Osiguranju radnika, Zakon o zaštiti djece te brojni drugi koji su podupirali prava radnika ali djece. U istom razdoblju, djeluju brojne udruge koje pomažu siromašnima (pučke kuhinje, darivanje hrane i odjeće i sl.) a inicijativa za osnivanje Caritasa pokrenuta je 1931. godine dok je njezin statut usvojen dvije godine kasnije. Zaključno se može reći da je međuratno razdoblje u razvoju socijalne politike donijelo određeni napredak. Radikalno se nije promijenio sustav socijalne zaštite jer se dijelom oslanjao na

---

<sup>5</sup> Radno je vrijeme ograničeno na 8 sati dnevno, regulirani su higijenski uvjeti rada, dječji rad te porodni dopust, uvode se radnički povjerenici te otvara mogućnost kolektivnog pregovaranja, kao i burze rada.

dobrotvorne inicijative građana i udruga, dok se državne intervencija odnosila na mali broj ljudi. Međuratno razdoblju u Hrvatskoj je najbliže tzv. Eksperimentalnoj fazi, kada na relativno niskom stupnju razvoja, za ograničenu populaciju radnika i njihovih obitelji, država obvezuje poslodavce i radnike na osiguranje od glavnih životnih rizika. Nadalje, radi se o socijalnim zakonima na nacionalnoj razini a specifičnost je tadašnje hrvatske socijalne politike u tome što usvojeni socijalni zakoni dugo nisu primijenjeni ili su pak primjenjivani u ograničenoj mjeri.

Hrvatskim ljudima, posebno onima na selu, koji su ostali izvan dosega bilo kakvog socijalnog djelovanja, u svakodnevnoj borbi za preživljavanje i solidarnost u slučaju nastanka socijalnih rizika, preostala je obiteljska i susjedska pomoć. Za zdrave i mlade ljude mogući je izlaz bio iseljavanje u prekomorske ili zapadnoeuropske zemlje, odnosno nada da će tamo pronaći bolje životne uvjete od onih u domovini.

### **3.3 SOCIJALNA POLITIKA U SOCIJALIZMU**

Drugi svjetski rat prekinuo je gospodarske tokove pa tako i razvoj hrvatske socijalne politike. U ratu je stradao i poginuo velik broj ljudi, pretežito u najvitalnijoj životnoj dobi. <sup>6</sup> Razorena je industrija, poljoprivreda i druge gospodarske grane, uništena je infrastruktura kao i mnogi stambeni i gospodarski objekti. Ukratko, destruirani su ili temeljito degradirani egzistencijalni uvjeti ogromnog broja ljudi. Neposredno po okončanju rata nova državna vlast preuzima potpunu kontrolu nad društvom a Komunistička partija uspostavlja socijalistički poredak. Pri tome koriste se sva moguća sredstva mobilizacije ljudskih i prirodnih resursa. U drugom razdoblju dolazi do određenih promjena u ustrojstvu i načinu socijalističkog vladanja, što je imalo zamjetnog odraza u samoj socijalnoj politici.

Na početku završetka rata. Tadašnja socijalistička vlast je izvršila opsežnu preraspodjelu nacionalnih bogatstva a sve u korist siromašnijih slojeva posebno

---

<sup>6</sup> Prema procjenama demografa, broj stanovnika Hrvatske je 1940. god. Iznosio 4 095 000, dok je 1948. god. Pao na 3 780 000, dakle za 315 tisuća. Na računicu o ratnim gubicima remeti veliko iseljavanje nekih nacionalnih manjina, npr. Nijemaca i Talijana.

žrtava i sudionika rata na strani pobjednika. U selu je provedena agrarna reforma, a paralelno s njome i kolonizacija siromašnog stanovništva, prvenstveno iz nerazvijenih na imanja prisilno iseljenih Nijemaca. Nadalje, provedena je nacionalizacija i eksproprijacija velikog broja stanova i kuća s kojima je država potom slobodno disponirala.

Na socijalnom planu, osnovna je državna briga posvećena žrtvama rata, djeci, mladima i invalidima. Kako je država nositelj socijalne zaštite, njome operativno upravlja Ministarstvo socijalnog stvaranja, dok neke poslove obavljaju republička i lokalna tijela socijalne zaštite.<sup>7</sup>

Ukratko, poslijeratna socijalistička modernizacija podrazumijeva da država preuzima na sebe sve ovlasti, da u stvaranju i djelovanju pojedinih mjera ne postoji aktivna participacija stanovništva, već su oni puki izvršioc i korisnici sredstava države. Što se tiče privremenog rješenja za nezaposlenost, šezdesetih se godina otvorila mogućnost zapošljavanja naših ljudi, uglavnom nekvalificiranih, u Zapadnoj Europi. Naime, u to su vrijeme zemlje zapada imale veliki gospodarski uspon pa su za svoje potrebe pribavljale puno radne snage koja nije bila kvalificirana. Iz naše zemlje, u inozemstvo, je otišlo oko 200. tisuća radnika koji su u zemlju slali devize koje su veoma poboljšavale standard stanovništva. Razvoj turizma isto tako, kao i zapošljavanje u inozemstvu utjecali su na rast priljeva novca kao i na fizičko blagostanje stanovnika. Zbog svih tih promjena, kao i zbog izdašne pomoći iz zemalja zapada, ostvaren je znatan gospodarski napredak.

Tablica 1.: BDP Hrvatske od 1940. do 1989. godine

Godina	Ukupni BDP u milijunima	BDP per capita
1940.	7 174	1 737
1950.	7 078	1 838
1975.	24 962	5 547
1980.	33 245	7 246
1989.	34 692	7 278

Izvor: Družinić, 2004.:25

<sup>7</sup> O opsegu socijalne zaštite djece svjedoče podaci prema kojima je Ministarstvo socijalnog stvaranja u Hrvatskoj 1950. godine za 50 882 djece osiguralo besplatno ljetovanje, besplatnu hranu a nekolicina djece je smještena u ustanove za djecu.

Iz tablice se daje vidjeti kako je kupovna moć stanovništva u razdoblju od 1950.-1980. godine porasla četiri puta. Gospodarski je rast slijedio porast broja stanovnika tj. zabilježen je porast od 19%. Na kretanje broja hrvatskog stanovništva znatno su utjecale migracije te je sve navedeno utjecalo na promjene u socijalnoj politici, koja se, kao i ekonomska politika, razlikovala od socijalnih politika u drugim socijalističkim zemljama koje su bile pod neposrednim sovjetskim utjecajem.

U navedenom razdoblju, te u navedenoj situaciji, zaključilo se kako Hrvatskoj socijalnoj politici predstoji razdoblje izazova, koje će biti lakše prevladavati u okviru Europske unije, u krugu zemalja koje su kolijevka socijalne države. Smatra se kako Europska unija razvija novi oblik politike te podrazumijeva visoku razinu solidarizma, a s druge strane otvoren mogućim promjenama.

#### **4. MIROVINSKI SUSTAV**

„Mirovinski je sustav skup pravnih normi, financijskih i institucionalnih aranžmana kojima se regulira osiguranje od rizika starosti, invalidnosti i gubitka hranitelja“<sup>8</sup>.

<sup>9</sup>Sastoji se od nekoliko podsustava definiranih s obzirom na kategorije osiguranika, način financiranja i upravljanja mirovinskim fondovima, raspodjelu imovina i slično.

<sup>10</sup>Mirovinski sustavi mogu biti javni (kada njima upravlja država odnosno od nje ovlaštena tijela) ili privatni (kada mirovinskim fondovima upravljaju privatne financijske institucije, obvezni ili dobrovoljni ovisno o tome obvezuje li država osiguranike na plaćanje doprinosa iz kojih se financiraju mirovine, definiranih davanja (kada su mirovine unaprijed zadane mirovinskom formulom, a država jamči njihovu isplatu) ili pak definiranih doprinosa (kada iznos mirovine izravno ovisi o uplaćenim doprinosima osiguranika u mirovinske fondove). Nadalje, mirovinski sustavi mogu biti univerzalni (namijenjeni svim građanima), a financiraju se porezima i drugim javnim prihodima, ili pak utemeljeni na osiguranju zaposlenih

---

<sup>8</sup> V. Puljiz, *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008., str. 74.

<sup>9</sup> **loc. cit.**

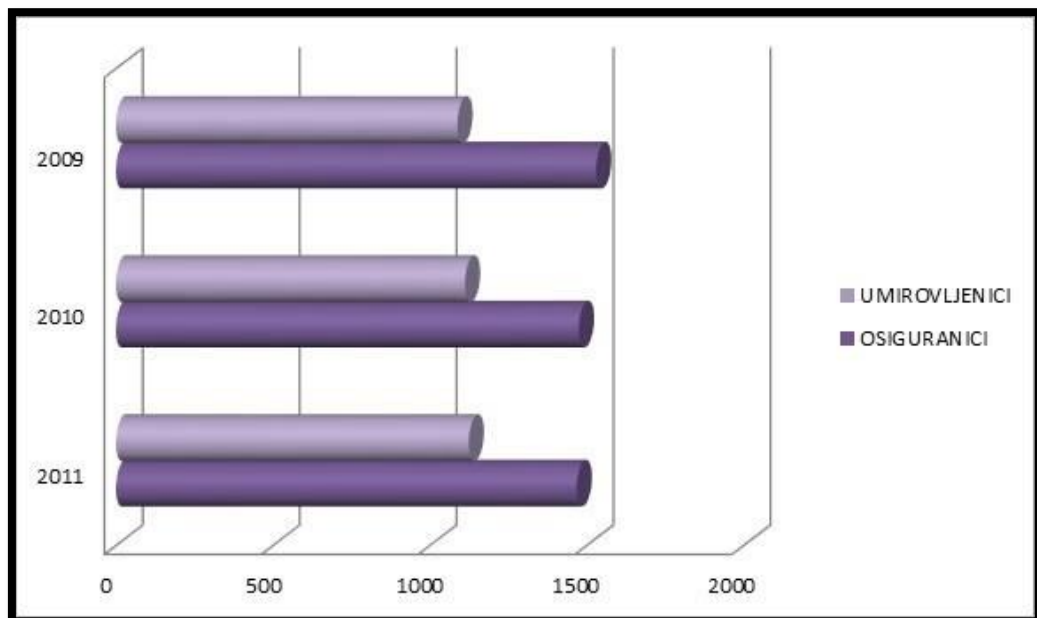
<sup>10</sup>**loc. cit.**

(namijenjeni osiguranicima te od njih ovisnim članovima obitelji), a financiraju se doprinosima zaposlenika i poslodavca.

<sup>11</sup>Danas je uobičajeno da su mirovinski sustavi kombinacija različitih modela s obzirom na način financiranja, raspodjelu, organizaciju i upravljanje. <sup>12</sup>Tako umjesto jednog (mono-pillar system) imamo sustave s više mirovinskih stupova (multi-pillar system) koji funkcioniraju prema različitim režimima prikupljanja, upravljanja i raspodjele sredstava.

„<sup>13</sup>Najvažnija funkcija mirovinskog sustava je da pojedincima i njihovim obiteljima posluži kao mehanizam raspodjele potrošnje tijekom cijelog životnog vijeka, posebno nakon razdoblja zaposlenosti, u slučaju invaliditeta ili gubitka hranitelja, dakle kada osiguranici i od njih uzdržavani članovi nisu u stanju zarađivati sredstva za život.“

Graf 1.: Broj umirovljenika i osiguranika u razdoblju od 2009. – 2011. godine



Izvor: Statistički ljetopis 2011., DZS

<sup>11</sup>ibidem, str. 75.

<sup>12</sup>loc. cit.

<sup>13</sup> loc. cit.



Na grafu je prikazan broj umirovljenika i osiguranika od 2009. do 2011. Trend je i prije i nakon navedenih godina isti. Broj osiguranika se smanjuje uz istovremeno povećanje broja umirovljenika što dodatno pogoršava ionako nepovoljan odnos broja umirovljenika i osiguranika. U listopadu 2013. broj osiguranika bio je 1 432 129, a broj umirovljenika 168 979 iz čega slijedi da je odnos broja umirovljenika i osiguranika bio 1:1,23 što predstavlja alarmantan podatak. Odnos bi u svakom slučaju trebao biti viši, a ako ne viši, barem stabilan, što prema pokazanim trendovima nije. Reforme planirane krajem devedesetih nisu u potpunosti provedene zbog utjecaja raznih interesnih skupina. Djelomična provedba će zasigurno pokazati određene rezultate, ali ako bi se u budućnosti stvorio održiv mirovinski sustav potrebno je provesti korjenite promjene.

„U okviru mirovinskog sustava odvija se vertikalna redistribucija dohotka od bogatijih prema siromašnijim kategorijama umirovljenika.“<sup>14</sup> Isto tako, u mirovinskim se sustavima vrši horizontalna redistribucija dohotka u prilog<sup>15</sup> onih korisnika mirovina koji su u posebnoj životnoj situaciji, imaju dodatne troškove, pa su im stoga potrebna veća sredstva za život (npr., umirovljenici s ovisnim članovima, hendikepiranima, ili s brojnim obiteljima).<sup>16</sup> Opseg spomenute redistribucije sredstava ovisi o načelima na kojima je mirovinski sustav temeljen. Pravno na korištenje mirovine, isto tako, može ostvariti osiguranik odnosno član obitelji osiguranika uz zadovoljene kriterije koji su pisani „Zakonom o mirovinskom osiguranju“. Pravo na mirovinu može se ostvariti npr. zbog starosti (starosna mirovina), djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti (invalidska mirovina) ili u slučaju smrti osiguranika ili korisnika (kada članovi obitelji mogu ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu. Pojedine skupine osiguranika pravo na mirovinu, osim odredbama ZOMO-a mogu ostaviti prava pod povoljnijim uvjetima. Na prikazanom grafikonu navedeni su korisnici koji ostvaruju pravo prema posebnim propisima za mirovinu.

---

<sup>14</sup> V. Puljiz, *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008., str. 75

<sup>15</sup> **loc. cit.**

<sup>16</sup> Isto tako, postoji međugeneracijska solidarnost između različitih generacija umirovljenika te unutar generacijska koja se javlja unutar postojeće generacije umirovljenika.

Graf 2.: Popis korisnika koji ostvaruju prava na mirovinu prema posebnim propisima



Izvor: HZMO

#### 4.1 POČECI MIROVINSKOG OSIGURANJA U HRVATSKOJ

Prve mirovine koje su bile isplaćene u Hrvatskoj, bile su dodijeljene državnim službenicima i vojnicima, tj. članovima obitelji stradalih vojnika. 1870. godine, objavljen je Zakonski članak kojim je uređeno mirovinsko osiguranje državnih službenika i podvornika kao i članova njihovih obitelji.

Mirovinsko osiguranje su sve više koristili zaposleni i to najveći broj njih između prvog i drugog svjetskog rata, ali je postojala velika podijeljenost u uvjetima ostvarivanja prava u okolnostima nastanka invalidnosti i smrti. Kako su korisnici korištenjem prava koje dolazi uz mirovinsko osiguranje, uplaćivali određene iznose, htjeli su biti sigurni da će ostaviti prava u nesretnim okolnostima. Mirovinsko osiguranje je 1972. godine postalo samostalna funkcija u sklopu socijalnog osiguranja te je uvedena matična evidencija korisnika, koja je održana i do danas. U istom tom vremenu, pa sve do polovice 60-tih godina, primijećeno je snižavanje dobi potrebne za starosnu mirovinu. Tako se dobna

granica potrebna za starosnu mirovinu razlikovala od 1933. godine iz godina u godinu.

Tablica 2.: Dobna granica za starosnu mirovinu u razdoblju od 1933. – 2019. god.

	1933. godina	1964. godina	1999. godina	2018. godina	2019. godina
Muškarci	70 godina	55 godina	65 godina	65 godina	65 godina
Žene	65 godina	50 godina	60 godina	61 godina	62 god. i 4 mj.

Izvor: Rismondo M., 80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, 2002., 214.

str. i Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

Mirovinsko osiguranje je tražilo velika izdvajanja od korisnika, ali se uz vrlo male mirovine javila potreba da se donese mirovinska reforma koja je i sa svojim djelovanjem započela 1999. godine. Njome je utvrđeno da se dob umirovljenja podigne, plaće su se morale uskladiti kako bi korisnici imali osigurana dostatna sredstva za život. Ovim promjenama postigli su se značajni rezultati, tako je primjerice priljev novih korisnika/umirovljenika značajno smanjen a taj pomak se najviše smanjio u 2000. godini. Vještim provođenjem mirovinske reforme i uspješnim pomakom, mirovinsko osiguranje je osnažilo, no, 2002. godine Zavod je ostao bez monopolskog položaja u pružanju osiguranja korisnicima. Naime, uveden je trodijelni javno-privatni sustav mirovinskog osiguranja koji je postojećem pružatelju mirovinskog osiguranja stvorio velike probleme.

Stanje i održivost mirovinskog sustava promatra se kroz udio mirovinskih troškova/izdataka u bruto domaćem proizvodu (BDP). Tako je primjerice uočen podatak iz kojeg se vidi kako je 2005. godine na mirovine izdvojeno čak 27,37 milijardi kuna, točnije 12% BDP-a što iznosi čak polovicu svih javnih socijalnih izdataka.

Graf 3.: Udio mirovinskih troškova u BDP-u u promatranim godinama



Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

Iz grafa se daje vidjeti kako je početkom devedesetih godina udio mirovinskih troškova veoma malen no u narednim godinama raste. 2001. godine je udio najveći kada je iznosio čak 13,87% BDP-a. Sljedeći pokazatelj koji govori o stanju i održivosti sustava je udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći (ovdje se može raditi o bruto ili neto zamjenskoj stopi, ovisno o tome radi li se o plaćama prije ili nakon oporezivanja). Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći naziva se još i zamjenska stopa. Počevši od 1991. godine, udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći opada, ali je isto tako posljednjih godina porastao te je njegovo kretanje između 40 i 42% prosjeka u neto plaći. Prosječna mirovina redovito ima slabi kontinuitet te je tako iz godina slaba i zasigurno nedovoljna za potrebe korisnika. Iako je u posljednjim godinama iznos mirovine porastao još uvijek zaostajemo u pogledu prosječnih mirovina u ostalim zemljama. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje navodi kako su mirovine u stalnom i kontinuiranom rastu te kako se očekuje značajniji napredak u povećanju istih u godinama koje dolaze.

Graf 4.: Prosječna starosna i invalidska mirovina u Hrvatskoj za razdoblje od 2001. do 2018. godine



Izvor: Izvještaji o pregledu broja korisnika i prosječnih svota mirovina,  
HZMO

„Hrvatski je mirovinski sustav, uostalom kao i mirovinski sustavi u drugim zemljama, razapet između nastojanja za »individualizacijom mirovina«, s jedne, te održanjem potrebne razine solidarnosti i primjerene visine mirovina, s druge strane.“<sup>17</sup> Može se reći da će buduće promjene u hrvatskom mirovinskom sustavu prije svega ovisiti o gospodarskim kretanjima i zapošljavanju koji neposredno utječu na uvjete financiranja mirovina.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> V. Puljiz, *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008., str. 113

<sup>18</sup> *loc.cit.*

## 5. ZDRAVSTVENA POLITIKA I HRVATSKI ZDRAVSTVENI SUSTAV

Temeljni je cilj zdravstva i zdravstvene politike produživanje očekivanog trajanja života, kao i poboljšanje njegove kvalitete. Osim liječenja bolesnih, zdravstvena politika mora uključivati i prevenciju, promicanje zdravijeg načina života, te poboljšanje kvalitete života kroničnih bolesnika i invalida. Premda je zdravstvena politika samo jedna od mnogobrojnih javnih politika (poput mirovinske, obrazovne, stambene), njezino je društveno značenje neprijeporno i ona je vrlo često predmet mnogih javnih rasprava, ali i svakodnevnih životnih odluka. Tri su ključna razloga tome. Prvi je povezan s činjenicom da je ovdje riječ o vrlo osjetljivom ljudskom pitanju zdravlja i bolesti zbog čega se mogućnost uspješnog liječenja te svi drugi vidovi zdravstvene zaštite promatraju s povećanom pozornošću. Drugi razlog leži u činjenici da su zdravstveni sustavi vrlo skupi, bilo da je riječ o javnom ili privatnom financiranju. Treći razlog, koji neposredno izvire iz prethodna dva, govori o tome da su zdravstveni sustavi u suvremenim društvima uglavnom socijalizirani te čine jedan od glavnih stupova socijalnih država.

Zdravstvena politika, barem do sada, nije postala predmet šire stručne i društvene rasprave kao što je, a očividno je riječ o povezanim stvarima, i začuđujuće malo znanstvenih analiza. Nažalost, dosadašnja pogrešna zdravstvena politika rezultirala je prebacivanjem sve većeg dijela financijskih troškova s države na građane, sa zdravih na bolesne i s mladih na stare. Upravo stoga danas u Hrvatskoj, pravo na zdravlje, kvalitetnu zdravstvenu skrb i lijekove najviše ovisi o financijskoj moći. Takvo je stanje u hrvatskom zdravstvenom sustavu neodrživo i zbog toga se zdravstvena politika mora promijeniti. Kvalitetan i sveobuhvatan skup zdravstvenih usluga, financiran iz doprinosa i proračuna, mora biti jednako dostupan svim hrvatskim građanima, a pacijent treba biti u središtu zdravstvenog sustava.

Zdravstveni sustav u Republici Hrvatskoj je prošao kroz brojne reforme koje su omogućile napredak i veliku preobrazbu nekadašnjeg sustava koji je bio u mnogim problemima te je hitno trebao promjene. Nekadašnji zdravstveni sustav bio je vođen lošom organizacijom, samo zdravstveno osiguranja i njega nisu bili na razini zadovoljavajućeg, postojala je potreba za menadžerima koji bi pohvatali poslove i obavljali funkcije u zdravstvu. Iako je obrazovanje i školovanje stanovnika znatno

poboljšano, problemi poput nemogućnosti pronalaženja posla i niski i nedostatni prihodi su utjecali na zdravstveno stanje stanovnika.

Pokazatelji koji govore o postotku razvijenosti zdravstvene zaštite su smrtnost dojenčadi, postotak cijepljenog stanovništva, broj dostupnih liječnika i sl. Svi oni ukazuju kako je statistika Hrvatske po tom pitanju ipak nešto manja od prosjeka. Hrvatska ima nešto veću stopu smrtnosti od ostalih zemalja Europe, ima nešto manji broj liječnika te bilježi i nešto niži broj bolničkih kreveta.

Tablica 3.: Usporedba Hrvatske i prikazanih zemalja za broj liječnika i broj bolničkih kreveta na 10.000 stanovnika

	<b>BROJ LIJEČNIKA</b>	<b>BROJ BOLNIČKIH KREVETA</b>
<b>RUMUNJSKA</b>	20	66
<b>HRVATSKA</b>	24	56
<b>IRSKA</b>	26	35
<b>SLOVAČKA</b>	32	73
<b>MAĐARSKA</b>	33	78

Izvor: WHO (2005)

*Podatci se odnose na 2003. godinu*

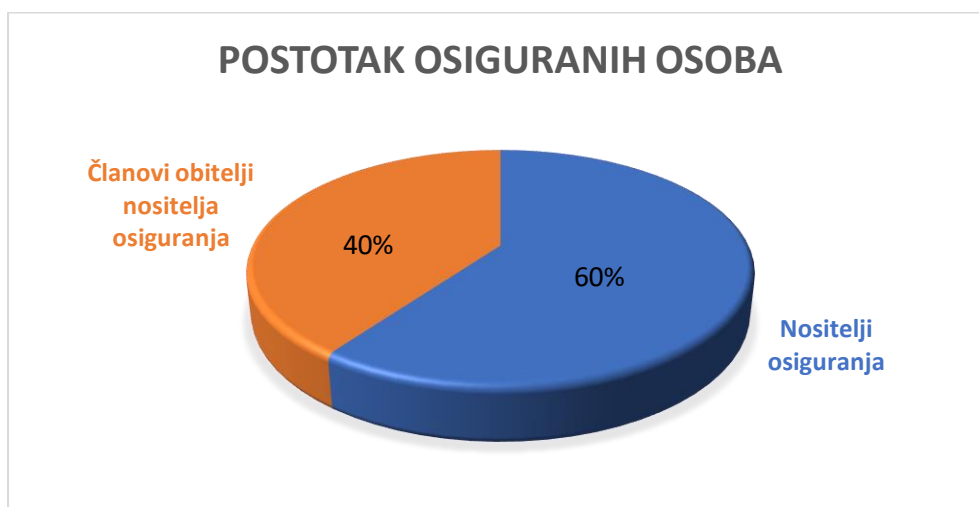
Hrvatsko zdravstvo ne zaostaje puno od zdravstva u ostalim zemljama; očekivano trajanje života i zdravog života za mali je postotak niže nego u Europskim zemljama. Smrtnost dojenčadi i postotak cijepljenog stanovništva je na razini te se približava razvijenijim europskim državama.

Hrvatsko zdravstvo se financira iz Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, županija i grada Zagreba te izdalcima korisnika zdravstva.

„U skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, obvezno zdravstveno osiguranje imaju aktivni osiguranici, korisnici mirovina i invalidnina, nezaposlene osobe prijavljene Zavodu za zapošljavanje i ostale osigurane osobe. „<sup>19</sup>

<sup>19</sup> P. Bejaković, *Zdravstveni sustav*, Zagreb, Institut za javne financije, 2007., str. 117.

Graf 5.: Postotak osiguranih osoba u Hrvatskoj



Izvor: Bejaković, P., Zdravstveni sustav

„Hrvatska je počela razvijati svoj model sustava zdravstvene zaštite koji se sastoji od privatnih i javnih usluga te mješovitoga privatnog i javnog osiguranja i financiranja. Za potpuni završetak tog postupka trebat će najmanje cijelo desetljeće. Najkraće, potrebno je ograničiti rast zdravstvenih troškova i uspostaviti financijsku stabilnost sustava uvesti planiranje i upravljanje te reorganizirati financiranje i plaćanje zdravstvenih usluga.“<sup>20</sup> U budućnosti bi se trebala veća pažnja staviti na obiteljske liječnike te liječnicima opće prakse ponuditi usavršavanje i omogućavanje prakse kako bi se riješilo barem 80% zdravstvenih problema stanovništva.

Konačno, trebalo bi bolje uskladiti i organizirati financijske standarde u zdravstvu te poboljšati usklađenost nadležnosti i odgovornosti lokalnih vlasti i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

---

<sup>20</sup> *ibidem.* str. 119.



## 6. NEZAPOSLENOST I POLITIKA ZAPOSŁJAVANJA

Prema definiciji Međunarodne organizacije rada, koja se primjenjuje i u Hrvatskoj kod analiza zaposlenosti, zaposlenima (A) podrazumijevamo osobe koje su u tekućem tjednu obavljale bilo kakav posao za novac ili plaćanje u naturi (u robi ili uslugama). Također, aktivni na tržištu rada su i nezaposleni (B), osobe koje u tekućem tjednu nisu obavljale nikakav posao za novac ili plaćanje u naturi, ali su tražili posao u protekla četiri tjedna te su raspoloživi početi s novim poslom unutar dva tjedna. Prema Bejakoviću, nezaposlenost je stanje u kojemu se dio radno sposobnih članova društva ne može zaposliti primjereno svojim sposobnostima i kvalifikacijama, uz uobičajenu plaću.

„U Republici Hrvatskoj postoje dva izvora statističkih pokazatelja o zaposlenosti odnosno nezaposlenosti. Prvo, to su podaci o evidentiranoj nezaposlenosti koje prikupljaju i obrađuju zavodi za zapošljavanje. Drugi su pokazatelj iz ankete radne snage koju uglavnom provode zavodi za statistiku, a čija je metodologija usklađena s pravilima i uputama Međunarodne organizacije rada te Europskog ureda za statistiku (Eurostat), čime se osigurava metodološka usporedivost s istraživanjima u zemljama Europske unije.“<sup>21</sup>

Kroz brojne mjere kojima se želi potaknuti stanovništvo na rad kao i samim time smanjiti nezaposlenost, treba spomenuti i tzv. aktivnu politiku zapošljavanja. Ona nalaže da se boljim obrazovanjem, stalnim radom na sebi i usavršavanjem može dosegnuti razina na kojoj je lakše stupiti u radni odnos. „Ujedno, školovanjem se pomaže nezaposlenima da što svrsishodnije iskoriste vrijeme nezaposlenosti te da sačuvaju otprije stečena znanja i sposobnosti. Prikladnim obrazovnim programima pokušava se spriječiti moguća nezaposlenost, odnosno dodatno uskladiti ponuda i potražnja posla. Osim profesionalnog usavršavanja, u mnogim se zemljama poduzimaju i raznovrsne socijalno-psihološke mjere da bi se smanjile teškoće koje uzrokuje dugotrajna nezaposlenost, koja je posebno opasna jer često uvjetuje siromaštvo i socijalnu isključenost.“<sup>22</sup>

Broj nezaposlenih u Republici Hrvatskoj u mjesecu travnju, po godinama, naveden je u prikazanoj tablici.

---

<sup>21</sup> P. Bejaković, *Nezaposlenost*, Zagreb, Financijska teorija i praksa, 2003., str. 659-661

<sup>22</sup> **loc. cit.**

Graf 6.: Broj nezaposlenih u mjesecu travnju, po godinama u RH



Izvor: HZZ, obrada HGK

Podaci pokazuju kako je najmanja nezaposlenost bila 1990. godine te se u narednim godinama postupno povećala. 2002.godina smatra se godinom najvećeg broja nezaposlenih osoba a isto tako velikom broju nezaposlenih osoba i pridonosi i pojačana emigracija te nepovoljna demografska kretanja.

## 6.1 PRAVA U VRIJEME NEZAPOSLENOSTI

U vrijeme kada je osoba nezaposlena tj. u vrijeme nezaposlenosti, država potpomaže aktivnim mjerama kako bi nezaposlena osoba lakše prebrodila stanje u kojem se nalazi. Mjere koje se javljaju dijele se na aktivne i pasivne mjere. U pasivne mjere spada pravo na novčanu naknadu, pravo na novčanu pomoć i naknadu troškova za vrijeme obrazovanja te pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Ovim pravima želi se osigurati bolji životni standard nezaposlenih osoba kao i olakšati put do pronalaska posla.

Pored navedenih oblika pomoći, u Hrvatskoj, postoji i novčana pomoć u/za vrijeme obrazovanja (razne školarine, stipendije, naknade za prijevoz, osigurani udžbenici, prehrana i sl.)

Isto tako, nezaposlene osobe imaju pravo na socijalnu pomoć koja se sastoji od financiranja troškova stanovanja i/ili pomoći koja se isplaćuje odjedanput. Nezaposleni su oslobođeni troškova zdravstva, troškova koje nosi porezna uprava, plaćanja mirovinskog osiguranja i ostalih troškova koje bi u slučaju radnog odnosa morali podmirivati. Iako mnoge od ovih pogodnosti pomažu nezaposlenim osobama pri traženju posla, neke od njih (kao što je to bio npr. slučaj sa zdravstvenim osiguranjem) privlačile su u evidenciju HZZ-a i osobe koje su na taj način prvenstveno pokušavale ostvariti gore navedena prava.

Konačno, iako zaseban instrument socijalne pomoći za nezaposlene ne postoji, egzistencijalno ugrožene nezaposlene osobe kojima istekne pravo na novčanu naknadu za nezaposlene (ili koje ga nisu ni imale), mogu pokušati ostvariti pomoć za uzdržavanje kao pravo iz „Zakona o socijalnoj skrbi“. <sup>23</sup>Isto tako, ukoliko primatelj pomoći ne kontaktira HZZ, ne traži posao, odnosno odbije ponuđeno zaposlenje, on gubi prava na socijalnu pomoć. Prava u slučaju nezaposlenosti čine komplementarni mehanizam zaštititi zaposlenost u prevladavanju neizvjesnosti na tržištu rada. I zaštita zaposlenja i prava u slučaju nezaposlenosti odnosno politike zapošljavanja su mehanizmi prevladavanja rizika koji vežu uz sebe značajne troškove te vrlo malo zemalja ima snažno razvijen sustav financiranja istog.

Trenutno Hrvatsku karakterizira relativno segmentirano tržište rada, visoka zaštita zaposlenja i relativno slaba zaštita za vrijeme nezaposlenosti. Dakle, Hrvatsku odlikuje niska razina fleksibilnosti na tržištu rada i niska razina sigurnosti u slučaju nezaposlenosti.

## **7. SOCIJALNA POMOĆ**

Termin socijalne pomoći odnosi se na pomoć ljudima kako bi prebrodili stanje u kojem se nalaze. Isti taj termin se ne shvaća jednako u svim zemljama. Naime, u nekim zemljama su dostupne sve usluge kako bi se osigurao što veći životni standard, dok se u nekim zemljama samo osigurava minimum. Socijalna pomoć

---

<sup>23</sup> Zakon je na snagu stupio 30.prosinca 2017. godine

uključuje naknade potrebitima da se zadovolji barem minimum u životnom standardu. Temeljni i najvažniji cilj socijalne pomoći je zaštita od apsolutnog siromaštva. Funkcije socijalne pomoći veoma su slične temeljnom cilju a pokušavaju spriječiti ekstremno siromaštvo te žele spriječiti socijalno isključivanje.. Postoje tri vrste socijalne pomoći; opća socijalna pomoć, kategorijalna pomoć te vezana pomoć. Opću socijalnu pomoć mogu iskoristiti sve osobe čija su primanja ispod određene razine (primanja koja nisu dovoljna da bi se zadovoljio životni standard). Nadalje, u kategorijalnu pomoć, uključene su starije osobe, osobe s invaliditetom, samohrani roditelji, nezaposleni, skrbnici i sl. Za zadnji rang socijalne pomoći javlja se vezana pomoć koju mogu koristiti korisnici redovite pomoći ili skupine koje nisu ostvarile pravo na opću ili kategorijalnu pomoć. Osim toga, dobivanje naknada socijalne pomoći temelji se na provjeri dohotka, iako ne možemo sve naknade utemeljene na provjeri dohotka/imovine uključiti u socijalnu pomoć. Pored toga što je dostupna svima onima koji ispunjavaju propisane uvjete, moderna pomoć temelji se na sljedećim načelima.

Načelo supsidijarnosti. Ovo načelo nalaže da pomoć mogu dobiti samo one osobe koje nemaju drugog izbora tj. samo one osobe koje same sebi ne mogu pomoći ili nemaju nikoga tko bi im pomogao.

Načelo individualizacije. Moderna je socijalna pomoć individualizirana, što znači da treba biti usklađena s individualnim potrebama, okolnostima ili čak željama, ako su one razumne. Visine i vrste naknada socijalne pomoći prilagođavaju se individualnim i obiteljskim obilježjima.

Načelo prevencije. Danas se očekuje od službi socijalne pomoći da interveniraju da bi se izbjegla pojava siromaštva ili da nastave pružati pomoć i onda kada su se popravili neki aspekti materijalne situacije, ako je to nužno da bi se pospješila ili zadržala učinkovitost ranijih mjera socijalne pomoći.

U razdoblju socijalizma, socijalna pomoć i socijalna skrb su bile zanemarene zbog političko – ideoloških razloga te se sustav uvelike borio nestašicom novčanih sredstava.

## 7.1 SOCIJALNA SKRB

„Za socijalnu skrb još se koristi termin „osobne socijalne službe“ ili „osobne socijalne usluge a predstavlja djelatnost koja je unaprijed organizirana čiji je glavni cilj davanje pomoći socijalno ugroženim osobama kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, koja uključuje prevenciju, promicanje promjena, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku pojedincu, obiteljima i skupinama, u svrhu unapređenja kvalitete života i osnaživanja korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba te njihovog aktivnog uključivanja u društvo.“<sup>24</sup> Da bi siromašni i deprivilegirani postali punopravni i samostalni članovi društva nužno je razvijati svijest o tome da prava koja daju socijalna pomoć i socijalna skrb ne predstavljaju samo trošak za društvo, već investiciju u buduću dobrobit. Prava koje daje socijalna skrb temeljem „Zakona o socijalnoj skrbi“ su prikazana u sljedećoj tablici.

Tablica 4.: Prava korisnika u sustavu socijalne skrbi

### *Prava korisnika u sustavu socijalne skrbi*

---

Zajamčena minimalna naknada  
Doplatak za pomoć i njegu, Status roditelja njegovatelja ili njegovatelja  
Jednokratne naknade, Naknada za ugroženog kupca energenata  
Naknada do zaposlenja, Naknada za osobne potrebe korisnika smještaja

Izvor: Centar za socijalnu skrb, Garešnica

Zajamčena minimalna naknada jedno je od prava koje osigurava socijalna skrb u cilju da korisniku olakša život i sve potrebe koje on donosi. Zajamčenu minimalnu naknadu može ostvariti samac ili osoba koja živi u kućanstvu tj. osoba koja nema nikakvih prihoda kojima bi mogla pokriti troškove života. Minimalna naknada određuje se temeljem kriterija (radno nesposoban samac, radno sposoban samac i samohrani roditelj, kućanstvo, odrasla osoba dijete do

---

<sup>24</sup> Centar za socijalnu skrb Garešnica

18. godine, dijete samohranog roditelja. Visina naknade za pojedini segment u Republici Hrvatskoj navedena je u tablici.

Tablica 5.:Visina naknade za korisnike socijalne skrbi

<b>VISINA NAKNADE ZA ODREĐENI SEGMENT KORISNIKA</b>	
Radno nesposoban samac	920,00 KN
Radno sposoban samac	800,00 KN
Odrasla osoba (kućanstvo)	480,00 KN
Dijete do 18.god. (kućanstvo)	320,00 KN
Samohrani roditelj	800,00 KN

Izvor: Europska komisija

## 8. KOMBINIRANA SOCIJALNA POLITIKA

Tijekom 1980-ih, u doba rastuće krize socijalnih država u razvijenijim zemljama i povećane potražnje za socijalnim uslugama, prevladavalo je mišljenje da će u budućnosti socijalne politike sve više prostora zauzimati organizacije civilnog društva – neprofitne organizacije te privatne profitne organizacije. Razvoj u 1990-ima svjedoči da ove organizacije preuzimaju sve više odgovornosti u pružanju socijalnih usluga i podmirivanju potreba građana.

„Kombinirana socijalna politika viđa se kroz sustav gdje vlada države, lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, trgovačka društva, obitelj služe umjesto ranijeg monopolskog položaja države.“<sup>25</sup> Vlasti ugovaraju pružanje socijalnih usluga s neprofitnim organizacijama te im plaćaju dio troškova po korisniku, dio troškova plaćaju sami korisnici, a neprofitne organizacije mogu pribavljati donacije te uključivati volontere u obavljanje svoje djelatnosti.

Kombinirana socijalna politika dokida monopol države i njenih hijerarhijskih i birokratiziranih organizacija te mobilizira sve raspoložive resurse u zajednici i društvu za podmirivanje rastućih i sve različitijih socijalnih potreba. Za njen razvoj važno je sudjelovanje civilno zauzetih građana. Korisnici socijalnih programa postaju dionicima u modelu kombinirane socijalne politike. Oni sve više plaćaju dio troškova, pa je stoga dobrodošla njihova aktivna uloga u priređivanju i provođenju socijalnih programa. Kombinirana socijalna politika uključuje Civilno društvo, Dionike, Socijalni kapital, Socijalno poduzetništvo te dobru vladavinu.

Razvoj kombiniranog modela socijalne politike u Hrvatskoj počeo je spontano u doba rata i humanitarne krize. Povoljniji uvjeti za osnivanje i djelovanje organizacija civilnog društva više su bili rezultat međunarodnih pritisaka i sukobljavanja organizacija civilnog društva s vlastima nego promišljenih postupaka Vlade koja je željela modernizirati ovo važno područje razvoja.

Ključni izazov u procesu izgradnje kombinirane socijalne politike je umrežavanje i partnerstvo različitih dionika na lokalnim i nacionalnoj razini. Predpristupni programi

---

<sup>25</sup> G. Bežovan, *Civilno društvo i kombinirana socijalna politika*, Socijalna politika Hrvatske, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008. str. 398

Europske unije velika su prilika razvoju socijalnih organizacija civilnog društva u području pružanja socijalnih usluga.

## **8. UTJECAJ SOCIJALNE POLITIKE NA DRUŠTVO**

Značenje i djelovanje socijalne politike ima veliki utjecaj na građane i društvo općenito. Razvojem socijalne politike omogućen je bolji životni standard, potrebitima su omogućena prava koja olakšavaju trenutno stanje u kojima se nalaze te isto tako svi imaju jednake mogućnosti da poboljšaju svoj položaj u društvu. Aktivnim provođenjem mjera koje su potrebne kako bi društvo bilo zadovoljno, može se stvoriti oblak pod kojim ima mjesta za svakog pojedinca, gdje svatko može naći posao, platiti troškove, raditi na sebi, biti sretan i uspješan a naposljetku i zadovoljan. Socijalna politika nije bitna samo za nezaposlene, socijalno isključene ili one u manjini, ona je bitna za cijelo društvo jer svatko može ostati bez posla, biti odbačen ili ostati sam. Važnost socijalne politike je da svojim djelovanjem i mjerama stvori ravnopravnost i jednakost u društvu, da potakne na međusobno pomaganje i nesebično darovanje. Od velike su važnosti prava koja daje socijalna politika, prava u vrijeme nezaposlenosti, prava koja su pitanje života ili smrti kada je situacija preteška, prava da svojoj djeci omogućimo bolji lakši život, prava po kojima imamo pravo nesebično živjeti u svojoj zemlji. Bez djelovanja socijalne politike društvo bi propalo, društvo ne bi opstalo, društvo ne bi postojalo. Država bi trebala, većim ulaganjem u zdravstvo, mirovinske fondove, školstvo i fondove za vrijeme nezaposlenosti, omogućiti svima da žive i dožive barem u nekakvoj srednjoj sferi životnog standarda. Snižavanjem troškova režija, najamnina te većim potporama za djecu i školovanje, te kreditiranje mladih obitelji, društvo bi bilo uspješnije, zadovoljnije te bi na koncu svojim znanjem i moći moglo utjecati na mlađe naraštaje.

Utjecaj socijalne politike na društvo u našoj zemlji je, prema mojem mišljenju, veoma slabog i labilnog karaktera. Velika su izdvajanja za plaćanje mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, velika je dobna granica za stjecanje prava za mirovinu a kada se jednom i dođe u mirovinu ona je ispod granice standarda, nije dostatna za normalan život čovjeka. Nezadovoljstvo u školstvu je sve veće pitanje koje



postavljaju i profesori koji su premalo plaćeni za svoj rad, učenici koji uče puno previše toga suvišnog, te roditelji koji za školstvo izdvajaju puno a ne dobe ništa. Naša zemlja ima socijalnu politiku ali u fazi razvijanja ali nažalost sa slabim napretkom.

## 9. ZAKLJUČAK

Završni rad, naziva Socijalna politika Hrvatske, obilježava značaj Socijalne politike, njezine početke i nastanke kao i grane u kojima ista biva i djeluje. Kroz rad obrađene se definicije socijalne politike, dalo se pobliže objasniti što ona jest i čemu služi. Grane socijalne politike prikazane su od one koja ima najveći utjecaj na društvo do one na kojoj treba najviše poraditi. Prikazan je oblik mirovinskog sustava te njegova najvažnija definicija – raspodjela potrošnje tijekom životnog vijeka. Kroz mnoge reforme, mirovinski sustav je bio mijenjan ali dosljedan svojoj funkciji. Prikazanim grafovima, izvršila se usporedba broja umirovljenika i osiguranika u promatranim godinama.

Kroz zdravstvenu politiku, u radu, se daje uvid u Hrvatski zdravstveni sustav te postotak osiguranih osoba. Dade se zaključiti kako su čak 60% osiguranih osoba nositelji osiguranja a ostatak (njih 40%) su članovi obitelji nositelja osiguranja.

Nezaposlenost, kao mjera na kojoj uvijek treba raditi, prikazana je kao stanje koje varira i uvijek je upitno. Podaci o nezaposlenosti ukazuju na problem u jednakoj mjeri kao i problem iseljavanja stanovništva koje onda ima utjecaj na nezaposlenost. Grafikonom o broju nezaposlenih osoba u razdoblju od 1990. do 2017. godine htio se otkriti povod kao i objasniti zašto je baš u to vrijeme nezaposlenost rasla/padala.

Socijalna pomoć i socijalna skrb, u radu, su prikazane kao usporedba jednog s drugima ali je i uočena razlika navedenih. Tablice koje pripadaju pod dio o socijalnoj skrbi ukazuju na prava korisnika u sustavu socijalne skrbi kao i visinu naknade za određeni segment korisnika. Promatranjem navedenog, može se zaključiti kako je socijalna politika grana koja ovisi o životima i sposobnostima građana i obrnuto jer bez socijalne politike ne bi bilo građana a isto tako ni države pa na kraju ovog kruga ni socijalne politike. Boljom kontrolom i stalnim usavršavanjima zdravstvenog

sustava, mirovinskih reformi, politikom zapošljavanja te socijalnim pomoći potrebitima, građanima i društvu će biti lakše te će im se omogućiti kvalitetniji i lagodniji život.

## **LITERATURA**

### **KNJIGE:**

Brkašić, Z., Dukić, J., Klanac, L., Mrša, V., Rismondo, M., Škember, A., *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*, HZMO, Zagreb, 2002.

Bejaković, P., *Zdravstveni sustav*, Ott, Katarina, Zdravstveni sustav, Zagreb, Institut za javne financije, 2007., str. 111-120

Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šučur, T., Zrinščak, S., *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb, 2008.

Puljiz, V., *Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 2001., str. 159-180

Puljiz, V., *Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj*, Zagreb

### **ČLANCI :**

DZS, *Statistički ljetopis*, 2011.

Ministarstvo zdravstva, *Izvješće o stanju reforme zdravstva, 2000.-2003.* (dokument)

Puljiz, V., i suvr., *Pojmovnik socijalne politike*, 2005.

Vlada Republike Hrvatske, *Zdravstvena politika – 9*, ( pristupljeno 22. kolovoz 2019.)

Zrinščak, S., *Revija za socijalnu politiku*, Revija za socijalnu politiku, br. 3, 2005., str. 301-318

## **SAŽETAK**

Završni rad popraćen je pojmovima i terminima koji su usko vezani uz socijalnu politiku i njezino djelovanje. Cilj pisanja ovog rada bio je upoznati čitatelja s značenjem i značajem socijalne politike. Kroz cijeli rad objašnjeni su pojmovi koji se tiču zdravstvene politike, mirovinskog sustava, spominje se nezaposlenost i prava koja imaju osobe u vrijeme nezaposlenosti, spominje se model kombinirane socijalne politike a sve je prilagođeno na način da se pomoću što jednostavnijih fraza objasni željeno.

Socijalna je politika složena disciplina, sastoji se od mnogo grana i ima veoma puno funkcija no u svom djelovanju ima temelji cilj kojim želi poboljšati životni standard u društvu.

Brojnim reformama, promjenama i pomacima stvoreni su dijelovi socijalne politike koji imaju funkciju (svaki sam po sebi) olakšavanja, omogućavanja, davanja prava, potpore ljudima u zadovoljenu njihovih životnih potreba. Radom se želi usmjeriti pozornost kako je bitno podržati sustave koji nam u daljnjim godinama omogućuju sredstva dostatna za život. Bitna je uloga države koja mora usmjeriti svoje djelovanje ka boljem, mora svakodnevno osnažiti pomak države te omogućiti društvu i svojim građanima prilike i prava s kojima mogu biti zadovoljni i sretni.

## **KLJUČNE RIJEČI**

Socijalna politika; Socijalna politika Hrvatske; Reforme; Društvo; Zdravstvena politika

## **SUMMARY**

The final work is accompanied by concepts and terms that are closely related to social policy and its activities. The purpose of writing this paper was to acquaint the reader with the meaning and significance of social policy. Throughout the paper, concepts related to health policy, the pension system are explained, unemployment and entitlements of persons in unemployment are mentioned, the model of the combined social policy is mentioned, and everything is adapted in such a way that the desired phrases are explained.

Social policy is a complex discipline, it is composed of many branches and has many functions, but in its work, it has a fundamental aim to improve the standard of living in society.

Numerous reforms, changes and shifts have created parts of social policy that have the function (in themselves) of facilitating, enabling, empowering, supporting people in meeting their life needs. The paper seeks to draw attention to the importance of supporting systems that provide us with sufficient livelihoods in the years to come. An important role is played by the state, which must direct its actions towards the better, must strengthen the state movement on a daily basis, and enable society and its citizens with opportunities and rights with which they can be satisfied and happy.

## **KEY WORDS**

Social policy ; Social policy of Croatia; Reform; Society; Health policy