

# Modeli socijalnih sustava

---

Saleh, Zeina

Master's thesis / Diplomski rad

2015

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:137:992155>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-21**



Repository / Repozitorij:

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



Fakultet ekonomije i turizma

„Dr. Mijo Mirković“ Pula

Zeina Saleh

MODELI SOCIJALNIH SUSTAVA

Diplomski rad

Pula, 2015.

Fakultet ekonomije i turizma

„Dr. Mijo Mirković“ Pula

## MODELI SOCIJALNIH SUSTAVA

Student: Zeina Saleh

Status: redovan student

Broj indeksa: 219 – ED

Kolegij: Tržište rada i socijalna politika

Mentor: Prof. Dr. Sc. Marija Bušelić

Pula, rujan 2015.

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Zeina Saleh, kandidat za magistra ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski 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 Diplomskog 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, 29.09. 2015.

---

## Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Socijalni sustav i socijalna politika.....	3
2.1.Područja socijalne politike.....	5
3. Modeli socijalnih sustava.....	7
4. Nordijski model socijalnog sustava.....	9
4.1. Pokazatelji o sustavu socijalne sigurnosti nordijskih zemalja.....	10
4.2. Danska i Švedska – reforme.....	23
4.3. Socijalni solidarizam 30-tih godina 20. stoljeća.....	26
4.4. Obiteljski koncept politike bračnog para Myrdall.....	28
5. Njemački model socijalnog sustava	
– Duh državnog paternalizma.....	29
5.1.Bismarckovi zakoni.....	31
5.2. Slom socijalne politike kroz uvođenje totalitarnog režima.....	34
5.3. Njemački karitativni socijalni sustav.....	35
5.3.1. Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći.....	37
5.4. Pristupi reformama.....	39
6. Francuski model socijalne države.....	40
6.1.Organizacije uzajamne pomoći.....	41
6.2. Promjene u socijalnoj politici	
- od 1898. do 1958. godine.....	43
6.3. Socijalni model Europe	
- novo udruživanje Njemačke i Francuske.....	46
7. Sjedinjene američke države	
- Socijalni model SAD.....	47
7.1. „Velika depresija“ i Rooseveltove reforme.....	50
7.2. Izdvajanje za socijalnu zaštitu	
- potrošnja američke socijalne države.....	52
8. Hrvatski socijalni sustav.....	55
8.1. Socijalna politika RH te politika pred ulazak u EU.....	57
8.2. Problemi financiranja u mirovinskom sustavu.....	61
8.2.1. Reforme mirovinskog sustava.....	65

8.3. Stambena politika mladih.....	67
8.4. Organizacija zdravstvenog sustava.....	69
9. Politika socijalne zaštite i isključenost.....	70
9.1.Socijalni transferi Republike Hrvatske.....	71
10. Zaključak.....	75

## 1. Uvod

Socijalna politika je veoma složen pojam koji se, kako ćemo imati prilike vidjeti u radu, definira na mnogo načina. Naime, to nimalo ne čudi jer se socijalna politika razlikuje od zemlje do zemlje. Zapravo, i sama svrha ovog rada bila je istražiti socijalnu politiku, odnosno socijalne modele pojedinih zemalja te uvidjeti na koji način funkcioniraju koristeći se svojim „posebno oblikovanim“ i prilagođenim modelima, po čemu se razlikuju i zaista uvidjeti koji je od tih modela i najučinkovitiji.

Rad se sastoji od deset poglavlja, od kojih se prvo odnosi na uvod i zadnje, deseto, na zaključak. U drugom poglavlju dana je sama definicija socijalnog sustava i socijalne politike te su obrađena područja socijalne politike koja čine sam korpus socijalne politike, dok treće poglavlje donosi modele socijalnih sustava koji se razlikuju u svakoj pojedinoj državi.

Četvrto poglavlje obrađuje nordijski model socijalnog sustava, odnosno model koji se odlikuje visokim izdvajanjima za socijalnu sigurnost, pretežito financiranjem putem poreza, snažnim univerzalizmom te preventivnim djelovanjem u odnosu na socijalne razlike.

Poglavlje pet obrađuje njemački model socijalnog sustava, a prve značajnije mjere socijalne politike bilježe se osamdesetih godina 19. stoljeća kada je na vlasti bio kancelar Otto von Bismarck. Tada je došlo do ujedinjenja, Njemačka postaje snažna industrijska zemlja i javlja se potreba za oblikovanjem vlastitog socijalnog modela.

Šesto poglavlje donosi francuski socijalni model koji je dosta zaostajao s razvitkom, prvenstveno iz razloga što je zemlja dugo bila obilježena ruralnim načinom života i mentalitetom, dakle seljaštvo je imalo velik utjecaj na nacionalnom planu i u politici. Tek prvi pomak bio je na Prvom međunarodnom kongresu u Parizu 1889. gdje su republikanci izrazili volju za snažnijom državnom intervencijom.

U sedmom poglavlju obrađena je socijalna politika i model SAD-a koji se kao i dan danas uvelike razlikuje u odnosu na zemlje Europe. Glavne razlike su u tome što je američki socijalni sustav jače obilježen idejom liberalizma te samim isticanjem jače individualne odgovornosti svakog pojedinca za vlastitu sudbinu, manjom državnom intervencijom u socijalnu sferu te regionalizmom.

Pred kraj, u osmom poglavlju donosimo hrvatski socijalni sustav politiku iz nekoliko aspekata. Objasnjena je socijalna politika neovisne Republike Hrvatske, kao razdoblje prije

osamostaljenja, a koje je ujedno bilo i razdoblje zaokruživanja modernih programa socijalne politike u Europi, odnosno preuzimaju se koncepti zapadnih zemalja. Dakako, obrađuje se i politika pred sam ulazak RH u Europsku uniju gdje je u okviru pristupnog partnerstva Vlada RH u suradnji sa Europskom komisijom izradila „Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju“. No, o tome detaljnije u samom radu.

Zadnje, deveto poglavlje obrađuje politiku socijalne zaštite i isključenosti gdje se definira socijalna zaštita kao ona koja je utemeljena na pravima i usmjerena protiv unaprijed određenog socijalnog rizika te su prikazani socijalni transferi RH.

Metode korištene prilikom izrade rada: deskriptivna metoda, metoda analize, metoda komparacije, statistička metoda, metoda sinteze te metoda apstrakcije i konkretizacije, povijesna metoda.



## 2. Socijalni sustav i socijalna politika

Socijalna politika je veoma složen i kompleksan pojam te tako postoje mnoge definicije socijalne politike. Ta činjenica zapravo i ne čudi toliko, s obzirom da se praksa socijalne politike razlikuje od zemlje do zemlje. Navest ćemo nekoliko primjera definiranja socijalne politike. Prema T.H. Marshallu, definicija socijalne politike glasi: „...socijalna politika odnosi se na vladinu akciju koja davanjem naknada i usluga ima neposredan utjecaj na blagostanje građana“<sup>1</sup>. Za R. Titmussa socijalna politika „podrazumijeva socijalna davanja, ona je redistributivna i ima kako ekonomske tako i neekonomske ciljeve“<sup>2</sup>. Autor N. Ginsburg je istakao da se pojam socijalna politika „...uobičajeno koristi da se opiše državna akcija u području osobnog i obiteljskog dohotka, zdravstvene zaštite, stanovanja, edukacije i izobrazbe kao i usluga osobne skrbi.“<sup>3</sup> Također smatra kako se, osim na državu, ta definicija može odnositi i na druge čimbenike koji u društvu obavljaju slične djelatnosti, pa u tom slučaju to više ne bi bila državna akcija, a vrlo vjerojatno ni politika. Same ciljeve socijalne politike jasno je definirao norveški predsjednik vlade E. Gerhardsen davnih godina između 1945. i 1965. u svojoj autobiografskoj knjizi „Suradnja i borba“ koji kažu sljedeće: „Oni koji su zdravi pomažu bolesnima i nesposobnima, oni koji rade pomažu nezaposlenima, oni koji su u radnoj dobi pomažu starima. Bilo da se radi o financiranju putem doprinosa ili poreza, riječ je o tome da radna populacija kroz svakodnevni rad čini društvo sposobnim pomagati putem sustava socijalnog osiguranja i socijalne sigurnosti.“<sup>4</sup> Načelno postoji razlika i u samom poimanju socijalne politike po državama, pa se tako poimanje socijalne politike V. Britanije razlikuje od poimanja te politke u ostalim kontinentalnim europskim zemljama te anglosaksonskim i skandinavskim zemljama. Tradicionalno poimanje socijalne politike V. Britanije je individualističko, što je posebno izraženo i kod prethodno navedenog R. Titmussa, a ista se percipira kao sredstvo promicanja individualne dobrobiti građana. Dakle, cilj je dobrobit –

---

<sup>1</sup> Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S.: Socijalna politika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005, str.3.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem, str.3.

*welfare*, no nesumnjivo je značenje socijalne politike više subjektivno nego značenje srodne riječi „bogatstvo“ odnosno *wealth*. *Welfare* kao pojam za sebe ima dva značenja. Šire značenje ovog termina je dobrobit, dok drugo značenje podrazumijeva socijalnu zaštitu stanovništva od samih socijalnih rizika koji uključuju starost, nezaposlenost, bolest itd. S druge pak strane, u ostalim europskim kontinentalnim zemljama, a naročito u Njemačkoj, pojam „socijalno“ se odnosi na društvo kao cijelinu, te označava kolektivnu dobrobit, dok je individualna dobrobit na drugom mjestu, što nije slučaj u V. Britaniji. Francuska je slučaj gdje se pojam socijalne politike više koristi u posljednje vrijeme i to sve zahvaljujući utjecaju Europske unije, a služi za pokrivanje nekoliko područja javne politike te stoga je to neka vrsta tzv. „pojma-kišobrana“ i u literaturi se upotrebljava pluralni termin za ovu politiku. To je slučaj specifičan samo za Francusku. Uspoređujući Europi i SAD, termin „socijalna politika“ u SAD-u ima uže značenje nego u Europi i gotovo da se i ne upotrebljava. Američka liberalistička tradicija oduvijek se snažno opirala svemu što je asocijalo na državni intervencionizam i paternalizam europskih autoritarnih režima. SAD provodi politiku koja više govori o programima nego li o procesu njihova stvaranja, te je sam pojam *public welfare* odnosno dobrobit specifičan za SAD ograničen na vrste socijalne pomoći ugroženim socijalnim skupinama i upravo tu vidimo razliku između SAD-a i Europe. U Europi on obuhvaća širu lepezu socijalnih davanja i usluga kao rezultat djelovanja socijalne politike. Kod anglosaksonskih i skandinavskih zemalja u upotrebi je termin „politika dobrobiti“, odnosno *Welfare Policy*. U dosta bliskom značenju u V. Britaniji bio bi pojam socijalna administracija, a R. Titmuss bio je prvi profesor socijalne administracije na *London School of Economics*.

Nakon svih navedenih definicija i poimanja socijalne politike prema zemljama, da zaključimo ovo poglavlje, navest ćemo nešto detaljniju definiciju socijalne politike prema V. Puljizu: „Socijalna je politika organizirana djelatnost države i drugih društvenih čimbenika kojoj je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i isključenim pojedincima i socijalnim skupinama, ujednačavanje životnih šansi te, općenito, unapređivanje socijalne dobrobiti građana. Socijalna politika u svom djelovanju polazi od društvenih vrijednosti kao što su solidarnost, socijalna pravda, jednakost, socijalna sigurnost i socijalna

kohezija. Instrumenti socijalne politike su zakoni i drugi propisi, kao i razni programi i mjere za njenu praktičnu primjenu.<sup>5</sup>

## 2.1. Područja socijalne politike

Djelovanje socijalne politike koncentrira se oko tzv. sekundarne distribucije dohotka bilo posredne ili neposredne. Dakle, financijskim riječnikom govorimo o transferima koje država prikuplja putem doprinosa i poreza te ih potom raspodjeljuje građanima. No, socijalna politika ne može se svesti isključivo na transfere, već se može pojaviti i u vidu usluga i drugih oblika pomoći. Socijalna politika ujedno pretpostavlja regulaciju odnosa u socijalnoj domeni. Time možemo zaključiti da su glavni instrumenti socijalne politike:

1. Transferi
2. Usluge
3. Pravna regulativa

Što se neposrednih transfera tiče, ovdje govorimo o:

1. naknadi - naknada je davanje koje stječu osiguranici odnosno zaposlenici u slučaju nastupa osiguranog rizika bilo da je riječ o bolesti, starosti, nezaposlenosti, smrti hranitelja ili pak invalidnosti i to na temelju redovite uplate doprinosa u fondove socijalnog osiguranja. Dakle, govorimo o raznim vrstama mirovina te naknadama za bolovanje, nesreću na radu, nezaposlenost i invalidnost

2. davanjima temeljem prevencije/kompenzacije – ovim davanjima nastoji se spriječiti nastupanje nepovoljne socijalne situacije zbog nekog događaja u životu građana. Ovdje obično podrazumijevamo dječji i drugi obiteljski

---

<sup>5</sup> Ibidem, str. 4.

doplatci, davanja hendikepiranima, univerzalne temeljne mirovine i dr. Pravni status za stjecanje ovih davanja nije zaposlenost i plaćanje doprinosa već

4. javna socijalna pomoć – svim građanima koji ne mogu ostvariti potrebna sredstva i uvjete za život država je dužna dati materijalnu pomoć, odnosno dodjeljuje im se javna socijalna pomoć. Naravno, ona se dodjeljuje uz provjeru prihoda i na neki način možemo reći da je „nasljednica“ milosrđa. Država je u cijeloj priči zapravo zadnja šansa za zadovoljavanje egzistencijalnih potreba te skupine građana.

Uz navedene neposredne transfere, socijalna se politika realizira i putem usluga pod kojima podrazumijevamo:

1. zdravstvenu zaštitu
2. obrazovanje
3. zbrinjavanje djece te
4. institucionalnu skrb

Kada želimo preciznije odrediti područja socijalne politike, onda je najbolje citirati T. H. Marshalla koji kaže:

„Centralni korpus socijalne politike čini socijalno osiguranje, javna (ili nacionalna pomoć), zdravstvo i uslužni servisi i stambena politika“<sup>6</sup>. Prema M. Hillu neosporna područja socijalne politike su: socijalna sigurnost, usluge socijalne skrbi i zdravstvena zaštita dok kao specifična područja vidi stambenu politiku, zaposlenost i obrazovanje. Naravno, pojedine od navdenih stavki treba razjasniti, kao npr. zdravstvenu zaštitu. Naime, zdravstvena se zaštita sastoji od zdravstvenih usluga i naknada u slučaju bolesti. U socijalnu politiku se mogu uvrstiti ili obje ili samo jedna od navedenih, a obično to budu naknade za bolovanje. No, zbog opsega sredstava koja se izdvajaju za zdravstvenu zaštitu i zbog utjecaja lječničke profesije, kao što je recimo bio primjer u SAD-u kada je moćna i konzervativna Američka medicinska asocijacija u vrijeme Rooseveltovih reformi 30-tih godina spriječila

---

<sup>6</sup> Ibidem, str. 5.

uvođenje javne zdravstvene zaštite. Iako se navedeni primjer odigrao u davnoj prošlosti, ipak, ista se situacija ponovila i u vrijeme vladavine B. Clintona, tako da se upravo zbog tih razloga zdravstvo s uslugama i naknadama izdvaja u posebni sustav javne politike.

Stambena se politika, pak, oslanja uglavnom na tržište. Ljudi na tržištu trguju stanovima, odnosno kupuju i prodaju stanove baš kao i robu i usluge. U skupinu kojoj država pomaže u ostvarenju prava na stan, kojeg oni na tržištu ne mogu realizirati, svrstavamo hendikepirane, mlade, siromašne i druge marginalne skupine. Isto tako, postoje različiti oblici pomoći za stanovanje, a razvilo se i „socijalno stanovanje“ što bi zapravo predstavljalo neposrednu dodjelu stana ili subvencioniranje stambenih troškova.

Jedan od podsustava socijalnog osiguranja jest osiguranje od rizika nezaposlenosti, ali i zapošljavanje nezaposlenih također podrazumijeva određene mjere socijalne politike. Politika zapošljavanja i tržište rada također imaju pomiješane elemente ekonomske i socijalne politike. U kontinentalnoj Europi ona je aspekt socijalne politike, a posebice kada se radi o nezaposlenosti.

### **3. Modeli socijalnog sustava**

Kao što smo već spomenuli, socijalni sustav razlikuje se u svakoj pojedinoj državi. Mogu postojati sličnosti primjerice kod zemalja kontinentalne Europe, u zemljama Skandinavije, ali u svakoj zemlji je jedinstven. Europska komisija, što se zemalja Europe tiče, koordinira aktivnosti oko definiranja sustava zajedničkih ciljeva, indikatora te obveza pripreme godišnjih izvješća o napretku u području socijalne zaštite i socijalnog uključivanja. Sustav socijalne politike čine:

- mirovinski sustav,
- zdravstveni sustav i
- (ne)zaposlenost.

Mirovinski sustav veoma je važna komponenta socijalne politike, a temelji se na činjenici da se njime osiguravaju najrašireniji socijalni rizici kojima su građani izloženi. Na individualnoj i kolektivnoj razini, mirovine imaju nekoliko funkcija

bez kojih je teško uopće zamisliti reprodukciju suvremenih društava. Naime, one pojedincima, ali i socijalnim skupinama omogućavaju raspodjelu potrošnje tijekom cijelog životnog vijeka zasnovanu na svojevrsnom međugeneracijskom sporazumu. Mirovine su ujedno i ključna kategorija pojedinačne i kolektivne štednje koja utječe na individualno i društveno blagostanje. Pored ovih funkcija, navedimo još i socijalno-integrativnu funkciju. Dakle, putem mirovinskog sustava se vrši vertikalna redistribucija dohotka od bogatijih prema siromašnijim skupinama stanovništva i na taj način se smanjuju nejednakosti u društvu. Za Hrvatsku je važno da Europska unija gradi europski model mirovina koji služi kao orijentir za nacionalne mirovinske reforme.

Što se zdravstvenog sustava tiče, u posebnom je interesu javnosti iz razloga što se radi o životu i smrti u najdoslovnijem smislu te riječi i bolest je prioritarno područje medicinske intervencije, ali i područje posebne socijalne brige države. Zdravstveni okvir možemo analizirati iz pet konteksta.

- Ekonomski okvir proučavanja nam daje uvid u mogućnost društva i stopu izdvajanja u zdravstveni sustav te način financiranja zdravstvenog sustava
- Demografska kretanja daju uvid u smanjeni natalitet, fertilitet i mortalitet, starenje stanovništva, s time ujedno povezani i bolji zdravstveni status za starije
- Epidemiološki trendovi pokazuju epidemiološku tranziciju koja diferencira uzroke oboljenja i smrtnosti
- Društveni kontekst govori o socijalnoj i kulturnoj razlici među pojedinim zemljama i društvenim skupinama te tipovi bolesti koji su povezani uz stil života
- Državna organizacija je način na koji država intervenira u zdravstvenom području

Ukupna izdvajanja za zdravstvo se po pojedinim zemljama Europe razlikuju, a s time i struktura javnih, tj. privatnih troškova. Europske su zemlje sklonije što većim javnim troškovima za zdravstvo. Na usporedbu nordijskih, europskih i američkih zemalja ćemo se osvrnuti u nadolazećim poglavljima.

Između drugih oblika neaktivnosti u društvu, počinje se izdvajati nezaposlenost kao posljedica disfunkcije tržišta rada i ona je neovisna o ponašanju

same individue. Definiranje i mjerenje nezaposlenosti nije jednostavno, jer je u igri više okolnosti. No, suglasnost postoji oko tri bazna kriterija nezaposlenosti, a govorimo o tome da je nezaposlen svaki čovjek koji je bez plaćenog rada, koji je spreman raditi i koji se, dakako, nastoji i trudi zaposliti unutar određenog vremenskog razdoblja. Ovo su sustavi koji čine sustav socijalne zaštite, a koje bi svaka država u svom socijalnom modelu trebala osigurati svakoj individui. Osvrnuti ćemo se, u daljnjim poglavljima, na modele socijalnih sustava i prikazati njihov način provođenja socijalne politike, od samog početka pa sve do danas i probati, naposljetku, donjeti zaključak o najučinkovitijem socijalnom modelu, iako je to stvar politike svake pojedine zemlje i ne postoji jedinstvena socijalna politika koja bi se provodila u svim zemljama jednako.

#### **4. Nordijski model socijalnog sustava**

Skandinavske, odnosno nordijske zemlje imaju specifičan model socijalnog sustava koji se odlikuje visokim izdvajanjima za socijalnu sigurnost, pretežito financiranjem putem poreza, snažnim univerzalizmom te preventivnim djelovanjem u odnosu na socijalne rizike. Na taj način, nordijska socijalna politika ostaje poučna za mnoge druge zemlje. Kad kažemo nordijske zemlje, podrazumijevamo Dansku, Island, Finsku, Norvešku i Švedsku. To su zemlje koje su razvile osobiti tip socijalne politike i socijalne države. Takav tip socijalnog režima osim što ga nazivamo nordijski model, poznat je još kao skandinavski, institucionalno-redistributivni, socijal-demokratski model. Model socijalne politike koji se veže uz navedene zemlje, R. Titmuss naziva institucionalno redistributivnim.<sup>7</sup> Naglasak je na transferima u kojima državne institucije imaju ulogu „djelitelja“ socijalne pravde. Skandinavska socijalna država postala je naročito popularnom nakon Drugog svjetskog rata kada se o njoj raspravljalo kao o

---

<sup>7</sup> Revija za socijalnu politiku, svezak 4, br.2, <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>

„trećem putu“ ili još o tzv. „tihoj socijalnoj revoluciji“ koja zamjenjuje ortodoksnim marksistima omiljeni definitivni obračun socijalnih klasa. Skandinavska se politika isticala kao alternativa bismarckovoj korporativističkoj socijalnoj politici, temeljenoj na osiguranju putem doprinosa zaposlenih, ali ujedno i liberalnoj, rezidualističkoj socijalnoj politici američkog tipa, u kojoj je u prvom planu slobodno tržište, a država intervenira tek u kritičnim situacijama. Skandinavska socijalna država intervenira u prilog svih građana., a glavni su izvor financiranja socijalnih izdataka porezi, a ne doprinosi. Od navedenih skandinavskih zemalja, prvotno se u Švedskoj i Danskoj razvila solidaristička i univerzalistička socijalna država. Donekle je zanemarena Norveška jer je do 1905. godine bila u državnoj zajednici sa Švedskom te Finsku, koja je zbog opasne blizine Rusije imala drukčiju povijest, pa se iz tog razloga tek posljednjih desetljeća više uključila u skandinavsku grupu zemalja. U svakom slučaju, možemo reći da je u tim zemljama djelovalo više važnih čimbenika koji su rezultirali onim što danas nazivamo skandinavskim tipom socijalne države, a same začetke skandinavske socijalne države nalazimo na kraju 19.st i početkom 20. st. Prve je socijalne reforme provela Danska, a potom je uslijedila Švedska koja je od 30-tih godina prošlog stoljeća preuzela vodstvo u socijalnom razvoju.

#### **4.1. Pokazatelji o sustavu socijalne sigurnosti nordijskih zemalja**

U ovom tekstu prikazuju se osnovni i statistički pokazatelji o sustavu socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama i odnose se na posebna područja:

1. stanovništvo i dohodak
2. nezaposlenost
3. zdravstvenu zaštitu i bolest
4. starost, invalidnost i obiteljske reforme i ostale socijalne potpore te

Glavni izvor podataka u ovom tekstu je publikacija Nordijskog odbora za socijalnu statistiku. Odbor je osnovan 1946. godine radi prikupljanja statističke građe kako bi se sustavi socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama mogli uspoređivati, analizirati i usmjeravati u daljnjem razvoju. Važno je napomenuti



da se podaci odnose na 1994. godinu, no nama su itekako korisni samo da bi dobili uvid kako izgleda jedan razvijeni sustav socijalne sigurnosti.

## 1. STANOVNIŠTVO I DOHODAK

U svih pet zemalja prisutna je opća tendencija ka porastu udjela najstarijih dobnih skupina, ali je istovremeno i broj male djece u porastu. Nordijske zemlje imaju više stope fertiliteta od zemalja tadašnje Europske unije. Dobna struktura stanovništva uvelike utječe na organizaciju socijalne politike. Primjerice, rastući broj male djece zahtjeva i širenje mogućnosti za predškolskim ustanovama, no isto tako potreba za njegom najstarijih također je u porastu. U ovakvoj situaciji, stanovništvo koje je radno aktivno zadržalo je i relativno visok udjel u radnoj populaciji. Što se dohodaka tiče, u nordijskim zemljama općenito su vrlo visoki, s time da postoje, naravno, određene razlike među zemljama.

Tablica 1. Visina godišnjeg neto dohotka za zaposlene parove s dvoje malodobne djece (prema kupovnoj moći u norveškim kunama) u 1994. godini

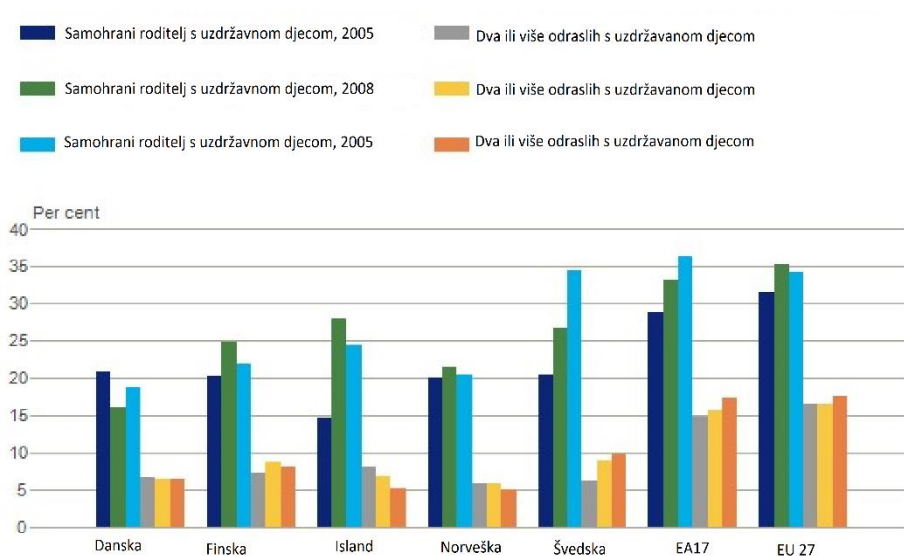
	<i>Danska</i>	<i>Finska</i>	<i>Island</i>	<i>Norveška</i>	<i>Švedska</i>
<i>razina dohotka I</i>	192.290	179.333	188.253	231.692	184.529
<i>razina dohotka II</i>	232.024	216.956	213.754	290.414	234.153
<i>razina dohotka III</i>	269.568	252.067	250.821	343.729	281.506
<i>razina dohotka IV</i>	301.153	284.779	287.888	391.075	318.991
<i>razina dohotka V</i>	328.126	317.653	330.161	440.218	358.710

Izvor: Izradio autor prema: Bežovan, G., Miličić, A.: Pokazatelj socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama, Revija za socijalnu politiku, svezak 4, Br.2., 1997. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>

U tablici 1. vidimo podjelu dohotka na pet razina. Prva razina pokazuje neto plaću jednog muškarca zaposlenog u proizvodnji i 50% nižu neto plaću žene koja radi u proizvodnji, uključujući obiteljsku potporu za dva djeteta u dobi od 5 i 9 godina. Ovih pet navedenih razina dohotka domaćinstava izračunati su polazeći od razine II koja sadrži neto plaću jednog muškarca i jedne žene oboje zaposlenih u proizvodnji, ali uključuje i obiteljsku potporu za dva djeteta od 5 i 9 godina starosti. Zatim, razina III se sastoji od neto plaće muškarca zaposlenog u proizvodnji uvećane za 25%, ujedno kao i neto plaće žene isto tako uvećane za 25%, a uključuje i obiteljsku potporu za dvoje djece od 5 i 9 godina. Razina IV pokazuje neto plaću muškarca zaposlenog u proizvodnji više za 50% i plaće žene zaposlene u proizvodnji više za 50%, naravno uključujući obiteljsku potporu za dvoje djece od 5 i 9 godina. Ostaje nam razina V, a sastoji se od neto plaće muškarca zaposlenog u proizvodnji, a koja je viša za 100% i neto plaće žene zaposlene u proizvodnji više za 50%, uključujući obiteljsku potporu za dvoje djece od 5 i 9 godina. Ovi podaci o kupovnoj moći temeljeni su na računu privatne finalne potrošnje, račun je napravljen tijekom prvog tjedna u prosincu 1994. godine, a kao što je već i spomenuto, druge su valute prema kupovnoj moći svedene na norvešku krunu.

Kao primjer naveli smo 1994. godinu kako bi prikazali kako nordijski sustav funkcionira, a sada ćemo se sljedećim grafikonom osvrnuti i na nešto bližu prošlost, odnosno na 2005. godinu, 2008. i 2012. godinu., gdje je također napravljena i analiza i usporedba sa zemljama EA17 i EU27.

Graf 1. Rizik od siromaštva među obiteljima s djecom



Izvor: Izradio autor prema: Nordijska baza podataka;  
<http://91.208.143.50/pxweb/pxwebnordic/dialog/statfile1.asp>

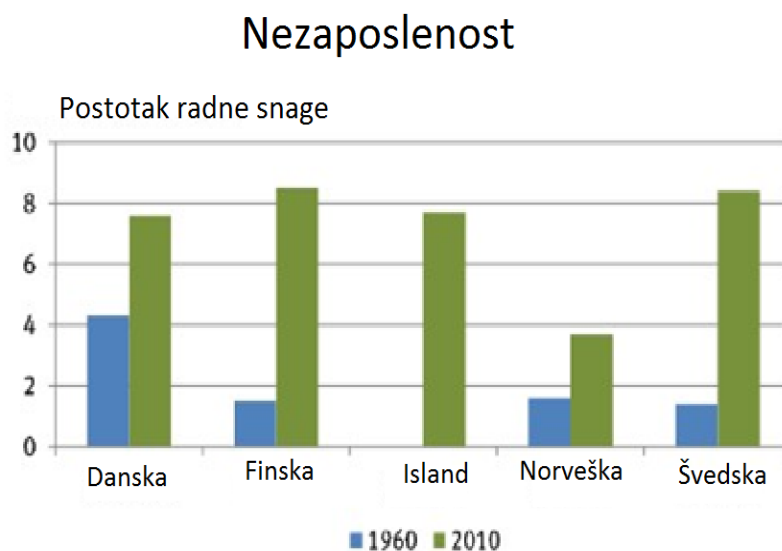
Graf 1. nam prikazuje indikator koji mjeri udio osoba koje su u riziku od monetarnog siromaštva. Monetarno siromaštvo je ključni dimenzija društvene uključenosti. Naime, osobe su u riziku od siromaštva ako im je ekvivalentni raspoloživi dohodak ispod praga rizika od siromaštva, a koji je u EU postavljen na 60% nacionalnog medijana dohotka nakon socijalnih transfera. Kada promatramo 2005. godinu, na prvom mjestu Island, a zatim Finska prednjače pred ostalim zemljama ako gledamo rizik od siromaštva dvoje odraslih s malodobnom djecom, a taj postotak rizika je nemjerljiv s onim u zemljama EA17 i EU27 koji je znatno viši. No, daleko veći rizik od siromaštva imaju samohrani roditelji s malodobnom djecom, a najveći rizik je u Danskoj, a slijedi je Švedska. Situacija je opet ista za zemlje EA17 i EU27 koje opet prednjače sa većim postotkom rizika u odnosu na nordijske zemlje. U 2008. godini situacija je također ista, veći rizik od siromaštva imaju samohrani roditelji s malodobnom djecom, a sada je taj postotak itekako viši, posebno u Islandu i Švedskoj te zemlje EA17 i EU27 ponovno zamjetno viši postotak. U 2012. godini također je rizik veći za samohrane roditelje s malodobnom djecom, a najnepovoljnija situacija je u Švedskoj koja se opasno približila zemljama

EA17 koja ima najnepovoljnije stanje na grafu, te Island kao druga nordijska zemlja po riziku. Zemlje EU27 također bilježe visoki postotak rizika od monetarnog siromaštva za samohrane roditelje s malodobnom djecom. Rizik, naravno, postoji za obje vrste kućanstva, ali samohrani su roditelji ipak u najvećem riziku, što je i logično.

## 2. NEZAPOSLENOST

Tijekom 80-tih godina postojale su zamjetne razlike glede nezaposlenosti u pojedinim nordijskim zemljama, a već krajem 80-tih i početkom 90-tih to stanje se radikalno mijenja u smislu značajnog porasta nezaposlenosti. Osobito je kao rastući problem bio porast nezaposlenosti mladih osoba u dobi od 16 do 24 godine.

Graf 2. Stopa nezaposlenosti u nordijskim zemljama; usporedba 1960. i 2010. godina



Države	1960	2010
Danska	4,3	7,6
Finska	1,5	8,5
Island		7,7
Norveška	1,6	3,7
Švedska	1,4	8,4

Izvor: Izradio autor prema: Nordijska baza podataka;

<http://91.208.143.50/pxweb/pxwebnordic/dialog/statfile1.asp>

Prema podacima iz tabele i grafikona vidimo da da je u početku 1960. godine stopa nezaposlenosti u nordijskim zemljama bila vrlo niska u odnosu na 2010. godinu. Dakle, 1960. je bila između 1,4% i 4,3% radne snage. U 2010. godini stopa se kretala između 3,7% i 8,5% radne snage. Zemlje koje itekako najviše prednjače po stopama nezaposlenosti su Finska i Švedska. Imaju najveći postotak otvorene nezaposlenosti dobne skupine ispod 25 godina, ali se taj postotak ujedno odnosi i na neaktivno stanovništvo.

### 3. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA I BOLEST

U svim nordijskim zemljama ostvarene su naknade za slučaj bolesti ili putem ugovora s poslodavcem ili pak putem javnog zdravstvenog osiguranja. U većini zemalja postoji ograničenje za visinu nadoknade u slučaju bolesti te za slučaj bolesti svi stanovnici imaju pravo na liječenje kod liječnika opće prakse, kod specijaliste ili u bolnici. Većinu troškova za bolest plaća država, no ipak, postoje određeni iznosi koje osoba mora platiti da bi podmirila manji dio tih troškova. Naravno, ukupni troškovi vezani uz bolest variraju od države do države. Udio troškova zdravstvene zaštite i naknada za bolovanje u ukupnim izdacima socijalne sigurnosti u skandinavskim zemljama približan je onom u zemljama EU.

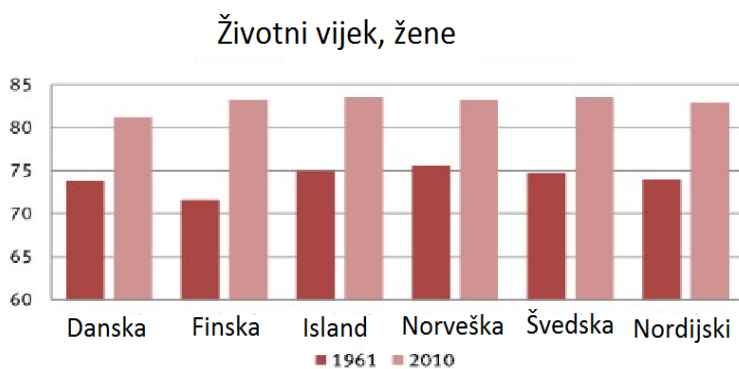
Tablica 2. Izdaci na zdravstvenu zaštitu i nadoknade za bolovanje

	Danska	Finska	Island	Norveška	Švedska
<b>Ukupni izdaci u mil. (nac. valute)</b>	51.555	38.612	34.293	56.650	131.123
<b>Prema kupovnoj moći u NOKR</b>	10.642	11.444	14.367	13.216	14.587
<b>U postotku od ukupnih troškova socijalne sigurnosti</b>	19,2	22,9	47,4	25,5	23,5
<b>Postotak od BDP</b>	6,0	8,1	9,0	8,1	9,1

Izvor: Izradio autor prema: Bežovan, G., Miličić, A.: Pokazatelj socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama, Revija za socijalnu politiku, svezak 4, Br.2., 1997. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>

Tablica 2. prikazuje ukupna izdavajanja na zdravstvenu zaštitu i nadoknade za bolovanje u skandinavskim zemljama. Od svih zemalja Skandinavije u tome uvelike prednjači Švedska u odnosu na ostale zemlje. Ujedno je i postotak od BDP-a najveći u Švedskoj, a slijedi ju Island. Podaci se odnose na 1994. godinu. Ujedno ćemo se grafom 3. osvrnuti i na očekivano trajanje života u nordijskim zemljama, no u nešto bližoj prošlosti, uspoređujući podatke za 1960. i 2010. godinu.

Graf 3. Očekivano trajanje života u nordijskim zemljama



**Muškarci**

Države	1961	2010
Danska	70,4	73,8
Finska	64,9	71,6
Island	70,7	75,0
Norveška	71,3	75,6
Švedska	71,2	74,7
Nordijski	69,7	74,0

**Žene**

Države	1961	2010
Danska	73,8	81,2
Finska	71,6	83,2
Island	75,0	83,5
Norveška	75,6	83,2
Švedska	74,7	83,5
Nordijski	74,0	82,9

Izvor: Izradio autor prema: Nordijska baza podataka;

<http://91.208.143.50/pxweb/pxwebnordic/dialog/statfile1.asp>

<http://www.norden.org/en/theme/theme-2012/nordisk-statistik-i-50-aar-1/statistics-from-1962-2012/life-expectancy-pdf>

Iz grafa i tabela vidimo da je očekivano trajanje života u nordijskim zemljama za muškarce i žene poraslo u 2010. godini u odnosu na početak 60-tih godina. Dakle, prosječni životni vijek za muškarce ima rast od 4,3 godine od 1961. do 2010. Za žene su brojevi čak i veći, s obzirom da je trajanje života poraslo u prosjeku za 8,9 godina. Najveći porast za muškarce, ali i žene je u Finskoj.

#### 4. STAROST, INVALIDNOST I OBITELJSKE MIROVINE TE OSTALE SOCIJALNE POTPORE

Svim građanima nordijskih zemalja omogućeno je da zatraže prijevremenu mirovinu ukoliko nisu u mogućnosti zadržati radno mjesto zbog bolesti, invalidnosti ili pak iz socijalnih razoga. Naime, svi građani od 65-67 godina ostvaruju pravo na staračku mirovinu, iako je moguće prethodno ispitivanje imovinskog stanja. Mirovine obuhvaćaju osnovnu mirovinu, dopunsku mirovinu i dodatne mirovinske sheme. Pod dopunom se podrazumijeva mogućnost dobivanja stambenih subvencija, ovisno o prihodima osobe. Sličnost među nordijskim zemljama je što se tiče osnovne mirovine, no zato razlike su značajne što se tiče visine dopunske mirovine i dodatnih mirovinskih shema. Ujedno je sličnost u svim zemljama i po tome što se teži tome da se što duže ostane u vlastitom domu, a da bi to osigurali, postoji tzv. servis za pomoć u kući koji služi da bi pomogao oko čišćenja, kuhanja i sl. Postoji i sustav kućne njege za one kojima je to potrebno, ali je mogu primiti i kod kuće. Naravno, u svim zemljama ima i posebno prilagođen smještaj za starije i invalide, baš kao i domovi koji skrbe o osobama s posebnim potrebama. Norveška i Švedska su nordijske zemlje koje imaju najveći udio ove populacije u odnosu na zemlje EU.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Revija za socijalnu politiku, svezak 4, br.2, <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>



Tablica 3. Kategorije i udio umirovljenika u ukupnom stanovništvu (u %)

	Danska	Finska	Island	Norveška	Švedska
<b>Stari umirovljenici</b>	13,9	15,3	9,8	14,5	18,1
<b>Invalidski i prijevremeni umirovljenici</b>	3,1	6,1	3,3	5,4	4,7
<b>Rano umirovljeni umirovljenici</b>	4,3	1,8	-	-	0,6
<b>Umirovljenici koji primaju udovičku mirovinu</b>	-	1,2	-	0,8	0,7
<b>Umirovljenici koji primaju dječju mirovinu</b>	0,4	0,6	0,6	0,3	0,4

Izvor: Izradio autor prema: Bežovan, G., Miličić, A.: Pokazatelj socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama, Revija za socijalnu politiku, svezak 4, Br.2., 1997. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>

Tablica 3. nam daje uvid u udio umirovljenika u ukupnom stanovništvu za svaku zemlju skandinavije , te također kategorizaciju umirovljenika. Iz tablice vidimo da što se tiče prirodne starosne mirovine, najveći udio u ukupnom stanovništvu bilježi Švedska, dok najmanji Island, a što se prijevremenih i invalidskih umirovljenika tiče, najveći udio bilježi Norveška, najmanji Danska. Ipak, ne radi se tu o nekim visokim postotcima.

Tablica 4. Izdaci za socijalnu skrb za starost, invalidnost i obiteljske mirovine

	Danska	Finska	Island	Norveška	Švedska
<b>Ukupni izdaci u mil. (nac. valute)</b>	122.116	76.455	23.725	108.807	269.851
<b>Kupovna moć per capita u NOKR</b>	25.207	22.660	9.939	25.384	30.021
<b>U postotku od ukupnih izdataka za socijalnu sigurnost</b>	45,4	45,3	32,8	49,0	48,4
<b>U postotku od BDP</b>	14,3	16,0	6,2	15,5	18,7

Izvor: Izradio autor prema: Bežovan, G., Miličić, A.: Pokazatelj socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama, Revija za socijalnu politiku, svezak 4, Br.2., 1997. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>

Tablica 4. nam pokazuje izdatke za socijalnu skrb, starost i obiteljske mirovine po zemljama skandinavije. Ukupnu izdaci za navedene kategorije su najveći u Švedskoj, slijedi ju Danska, dok su najmanji na Islandu. A u postotku od ukupnih izdataka za socijalnu sigurnost najviše se izdvaja u Norveškoj i Švedskoj, dok se u postotku od BDP-a najviše izdvaja u Švedskoj i Finskoj, a najmanje opet na Islandu. U svim nordijskim zemljama izdaci za socijalnu sigurnost predstavljaju značajan dio ukupnih javnih izdataka.

Svim građanima nordijskih zemalja je zajamčen minimum socijalne sigurnosti. U slučajevima kada osoba nije u stanju samu sebe uzdržavati može joj se osigurati socijalna pomoć. Ta se pomoć prvenstveno daje osobama koje nisu uključene u uobičajene sheme koje pokrivaju pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti, bolesti ili sl. Socijalna pomoć može također biti odobrena kao nadopuna drugim zakonom propisanim potporama ako se ove u određenim okolnostima pokažu nedovoljnima, a izbjeglice koje dolaze u nordijske zemlje primaju ili socijalnu pomoć ili s njom usporedivu potporu. I imamo još jednu grupu primatelja neke vrste ili oblika pomoći i potore, a to su narkomani i alkoholičari. Njima je pak pomoć pružena u općim bolnicama, u specijalnim klinikama ili u posebnim institutima za pomoć ovisnicima.

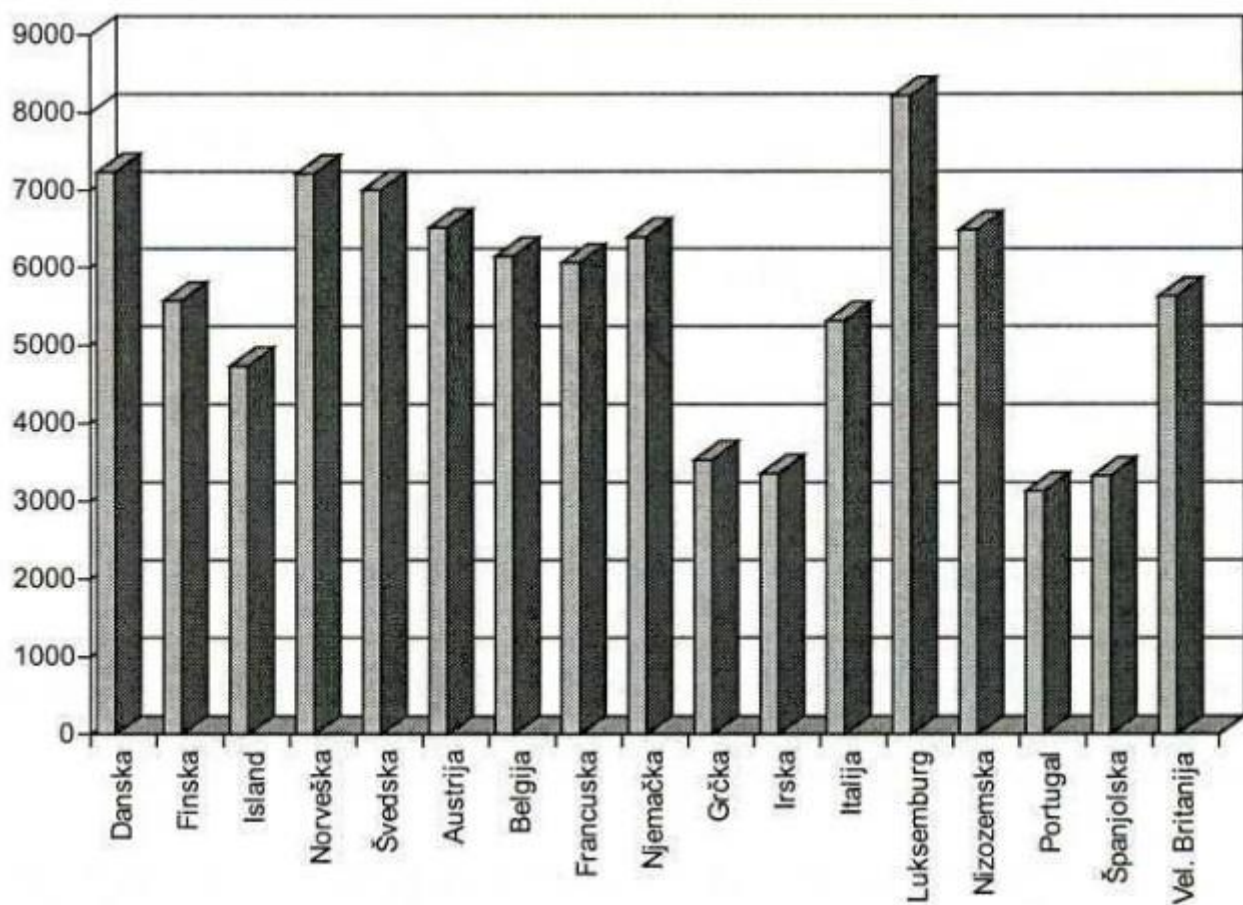
Tablica 5. Troškovi socijalne zaštite u nordijskim zemljama prema namjeni u 2000. godini.

Namjena	% uk. soc. troškova				
	Danska	Finska	Island	Norveška	Švedska
Naknade obiteljima i djeci	13,2	12,5	11,7	12,8	11,3
Naknade nezaposlenima	10,6	10,4	1,3	2,7	6,5
Naknade za bolovanje	19,9	23,8	39,2	34,3	26,6
Naknade starim osobama	38,2	31,8	28,5	29,6	37,1
Naknade invalidnim osobama	12,0	13,9	13,9	16,4	11,8
Naknade nemoćnim osobama	0	4,0	2,6	1,2	2,2
Naknade kućanstvima	2,4	1,5	0,7	0,5	2,1
Ostalo	3,7	2,1	2,1	2,6	2,4
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Izrada autora prema Krtalić, S.: „Kakva će biti nordijska socijalna država u 21. stoljeću“.

Tablica 5. nam pokazuje za koju namjenu u nordijskim zemljama ide najveći dio od ukupne socijalne pomoći. Tako vidimo da se najveći udio u troškovima odnosi na troškove za pomoć starim osobama. Danska je zemlja koja najviše izdvaja za pomoć starim osobama i to čak 38,2%, a slijede je Švedska i Finska. Sljedeća namjena za koju se više izdvaja je zdravstvena zaštita (naknada za bolovanje), gdje Island sa 39,2% prednjači pred ostalim nordijskim zemljama.

Graf 4. Troškovi socijalne zaštite po stanovniku u zemljama članicama EU i u nordijskim zemljama 1999. godine.



Izvor: Eurostat – ESSPROPOS, Social protection in Europe, European Commission, 2001.

Grafikon 4. nam prikazuje kako su upravo nordijske zemlje u samom vrhu kada se radi o najvišim iznosima troškova socijalne zaštite. Tako su Luksemburg, Danska, Norveška i Švedska zemlje koje najviše izdvajaju, dok Portugal izdvaja najmanje. Prosječan iznos za zemlje EU iznosi 5500 PPS po stanovniku, pa usporedbe radi možemo navest kako Luksemburg izdvaja 8217 PPS/E, dok Portugal izdvaja 3128 PPS/E.

## 4.2. Danska i Švedska

### - reforme-

Zemlja koja je prva provela reforme bila je Danska. Prvi „koraci“ u stvaranju nove socijalne politike u Danskoj napravljeni su krajem 19.st. Naime, radi se o političkim borbama između stranke konzervativaca poznatije pod imenom Hojre, koja je zastupala monarhističku birokraciju, urbane profesionalce, manufakturiste te zemljušnu aristokraciju s jedne strane te s druge strane stranka liberala poznatija kao Venstre, a koju su podržavali farmeri. Središte njihova sukoba i spora bile su upravo socijalna i porezna politika. Već u to doba, danski su farmeri bili izvezno orijentirani, za razliku od drugih europskih zemalja, te su se itekako dobro nosili s velikom agrarnom krizom koja je u to vrijeme zahvatila Europu i koja je bila preplavljena jeftinim američkim i ruskim žitom. Čak štoviše, dansko seljaštvo bilo je relativno obrazovano, stručno osposobljeno i okrenuto slobodnom tržištu (*freetraders*) te je tako bilo naprednije od konglomerata gradskog stanovništva. Sama činjenica su bili otvoreni prema vanjskom tržištu vodila je ka povećanju cijena i slabljenju njihove konkurentske moći. Kada je krajem stoljeća na red došla reforma socijalne pomoći siromašnima, koja je do tada uglavnom bila na teret prtežito seljacima, oni su se suprotstavili nagovještaju novih poreza. Zahtjevali su subvenciju države i olakšanje već postojećih fiskalnih nameta. Naime, liberali su, kako su imali političko uporište među farmerima, predložili da se upravo tako povećani porezni prihodi umjesto dotadašnjih lokalnih taksi, koje su uglavnom oni plaćali, iskoriste za pomoć siromašnima. U principu, to bi značilo prevaljivanje novih socijalnih tereta na gradsko stanovništvo te slabljenje fiskalnog pritiska na farmere. Glavni akter i strateg ove reforme bio je Marcus Rubin, socijalni analitičar i statističar u kopenhagenskoj gradskoj upravi. Naime, Rubin je odbacio bismarckov kontributivni sustav mirovina, o kojem ćemo detaljnije u analizi socijalnog modela Njemačke. Odbacio ga je iz razloga što su u Danskoj plaće bile niske, zaposlenih je bilo malo, a i nije bila dovoljno razvijena kompetentna socijalna administracija koja bi sakupljala doprinose i distribuirala mirovine. Predložio je preobrazbu sustava socijalne pomoći siromašnima i uz pomoć novih poreza na pivo (koji su donešeni nakon obraćanja farmera državi za

pomoć) prihodi dobiveni od poreza na pivo pretvoreni su u mirovine starim i siromašnim ljudima. Rubinov prijedlog je naravno naišao na kritike. Naime, kritičari su mu prigovorili da je jedino legirano direktno poreze koristiti za socijalne svrhe, Rubin je na to odgovorio da direktni porezi za socijalne namjene imaju prednost, ali da su u ovom slučaju nerealni. Od već spomenutih novih poreza, zadovoljio se konzervativni princip samopomoći građana. Naime, logika je u tome da oni koji piju svakom novom kriglom pive pune mirovinski fond kojim će se itako u starosti najvjerojatnije i sami koristiti. Na taj način je ostvaren kompromis glavnih političkih snaga, odnosno liberala i konzervativaca oko uvođenja mirovina ljudima starijim od 60 godina koji su siromašni, s time da im se upravo na taj način naknadi jedna trećina životnih troškova. Treba naglasiti da se ovdje ne radi o mirovini svim starijim ljudima već samo onima koji su siromašni i koji su i ranije primali socijalnu pomoć. Na uvođenje takvih mirovina pristao je i tadašnji predsjednik danske vlade Estrup, tzv. danski Bismarck. Zakon je u konačnici usvojen 1891. godine nakon žustrih rasprava i višegodišnje političke borbe. Nakon izvjesnog vremena i oklijevanja, i danska socijaldemokratska stranka je dala svoju podršku ovoj reformi. Nakon što je dogovor oko mirovina postignut, kada su u pitanju osiguranja od nesreće na poslu, konsenzus nije postignut. Liberalno orijentirani farmeri, koji su tada bili politički najsnažnija grupa, su smatrali kako je poljoprivreda manje rizična od industrijskih profesija te jednostavno nisu bili za ravnopravnu raspodjelu novih socijalnih tereta. Hibridno rješenje pronađeno je u Berg-Bramsenov amandman 1894. godine. Liberal Christian Berg formulirao je dio amandmana kojim se regulira osiguranje radnika kod malih poduzetnika, a konzervativac Ludwig Bramsen predložio je kao rješenje osiguranje radnika u sektoru krupnog biznisa. Činjenica je da su u krupnoj industriji radnici i najviše izloženi rizicima od nesreće na poslu, te je tako morala preuzeti na sebe financiranje te vrste osiguranja, dok je za nezavisne poslodavce, a među kojima su se nalazili i farmeri, uveden poseban sustav osiguranja na načelu mirovina iz 1891. godine.

Švedska je specifičniji slučaj od Danske, jer je put do univerzalističkog mirovinskog osiguranja prvenstveno bio drugačiji i duži. Državna je birokracija, za razliku od Danske, bila sposobnija i razvijenija. Favorizirala je socijalno osiguranje bismarckovog tipa i po tome bila bliža njemačkoj carskoj administraciji. S druge, pak, strane švedska agrarna klasa nije bila politički jedinstvena, kao što je to bio slučaj u Danskoj. Njen značajan dio oslanjao se na gradske konzervativce. Oni su svoje uporište pronašli u kraljevskoj administraciji i gradskim industrijalcima. Ali isto tako, u čemu je značajna razlika između Danske i Švedske, švedski su farmeri uživali blagodati državnog protekcijonizma, a opet ćemo tu vidjeti sličnost sa njemačkom i njemačkim junckerima u poglavlju o Njemačkoj i Bismarckovim reformama. Ista je situacija i sa državnim zaštićenom industrijom. Zato je u Švedskoj, kao i u Njemačkoj, bio na djelu „Savez čelika i raži“. Bogatiji industrijalci i farmeri su mogli prihvatiti i pristati na nove doprinose zato što su ih istodobno mogli prevaliti na potrošače svojih proizvoda na zaštićenom domaćem tržištu. Porezno financiranje mirovina palo je na leđa malih farmera i nezavisnih poduzetnika koji, uz to što ih je bio velik broj, bili su neorganizirani, pa stoga i bez ikakve političke moći. Švedska se ljevica početkom 20.st. okreće socijalnom reformizmu. Ona, naime, počinje uvažavati interese ruralne klase. Kada su u Švedskoj, 1911. godine, održani prvi izbori, tada se i najbolje pokazala politička snaga seljaka. Podrška prijedlogu univerzalističkog mirovinskog zakona podudarila se s okončanjem unutrašnjeg socijaldemokratskog konflikta u kojem se vođa partije Hjalmar Branting priklonio klasnom solidarizmu sela i grada, iako uz izvjesno oklijevanje. Mirovinsko osiguranje i osiguranje od nesreće na poslu je predložio 1884. godine, pod utjecajem njemačkih reformi, liberal Sven Adolf Hedin. Nešto kasnije, jedna radnička komisija je isto dala svoj prijedlog, međutim radilo se o univerzalnim mirovinama. No, nova je komisija slijedila Bismarckov model i predložila mirovine samo za radnike. Zastupnik farmera A. P. Danielson je pak dao svoj prijedlog, a on je zastupao porezno financiranje mirovina za sve, što su prihvatili i samozaposleni. Komisija za starosne mirovine donjela je konačan prijedlog 1907. godine, a isti je usvojen šest godina kasnije. Možemo reći da je kroz tri desetljeća se odvijao proces političke prirode u kojem su sudjelovale različite socijalne i političke grupe, a koje ipak pritom se nisu ukopale u suprotna stajališta, već je su se uskladile i ostvarile kompromisan rezultat. Tako je *Zakon o narodnim*

*novinama* usvojen 1913. godine. Mirovine se nisu u potpunosti financirale iz poreza, već je predviđeno sakupljanje i relativno malih doprinosa. Uvedena je podjela u tri mirovinske klase za koje su propisani obvezni doprinosi u postotku ostvarenog prihoda. Same mirovine bile su obvezne i obuhvatile su potpunu švedsku populaciju. Upravo iz tog razloga je ovaj švedski sustav bio obuhvatniji od već spomenutog danskog, koji se u samom početku ograničio na staru siromašnu populaciju. Ovaj švedski mirovinski sustav iz 1913. godine je prvi sustav općenito u svijetu koji je uveo obvezne mirovine za sve stare ljude, a to je značajno utjecalo i na daljnji razvoj socijalne države, naime, tako je već 1921. godine je osnovana prva škola socijalnog rada iz koje se kasnije razvilo kvalitetno obrazovanje kadrova za socijalne službe.<sup>9</sup> Ono što je specifično za obje zemlje i što ih povezuje jest činjenica da su u obje zemlje seljaci, odnosno farmeri, bili ona socijalna skupina koja je najviše pridonijela utemeljenju univerzalističkog modela socijalne politike. Isto tako, ne valja zanemariti ni socijaldemokrate, oni su, nakon izvjesnog kolebanja, prihvatili univerzalizam. Nakon dužeg vremenskog kontinuiteta nastala je crveno-zelena koalicija koja je promovirala skandinavske socijalne reforme.

### **4.3. Socijalni solidarizam 30-tih godina 20. stoljeća**

Jedan od sljedećeg i veoma važnog koraka u razvoju skandinavske „države dobrobiti“ desio se u Švedskoj tridesetih godina 20. stoljeća. Naime, radi se o dolasku švedske socijaldemokracije na vlast 1932. godine. Uspjeli su se održati na vlasti sve do 1976. godine, kada su vlast preuzeli konzervativci, no samo šest godina poslije su pali. Ideološki plan švedske socijaldemokratske partije (SAP) išao je u korist kejnezijanizma, napustivši marksističku i neoklasičnu ekonomsku politiku. Upravo je tih godina na toj osnovi ostvaren kompromis između rada i kapitala. Dakle, s jedne se strane radu jamči ekonomska sloboda i otklanja prijetnja nacionalizacije, a s druge strane, socijaldemokratska vlast ostvaruje dominantan utjecaj na državnu politiku i redistribuirati nacionalni dohodak u korist siromašnih.

---

<sup>9</sup> Ibidem, str. 97.



U to vrijeme su na dijelu bile dvije osnovne ideje:

1. narodnjaštvo
2. socijalizam

Narodnjaštvo bi podrazumijevalo traženje mandata za vladanje u širokim slojevima, tj. socijaldemokratska vlast djeluje u ime širokih slojeva stanovništva, dok socijalizam znači razvoj ekonomske demokracije, socijalne jednakosti i promoviranje interesa radničke klase.

Per Albin Hansson je 1928. godine preuzeo vodstvo u socijaldemokratskoj partiji i kao slogan iskoristio vrijednosti koje su karakterizirale jedan od tri ideološka elementa koji definiraju polazište švedske države dobrobiti. Prvi element se odnosi na tzv. „narodnu kuću“, odnosno *Folkhemmet*, što podrazumijeva da dobro društvo funkcionira kao dobra kuća. Dakle, takvo društvo karakterizira jednakost, obzirnost, suradnja i pomoć i upravo su to vrijednosti koje je P. A. Hansson iskoristio. Kada socijaldemokrati govore o narodu, oni, naime, ne podrazumijevaju samo radničku klasu, već obuhvaćaju i druge socijalne slojeve s kojima su u savezu. Švedski socijaldemokrati prihvaćaju kejnezijansku anticikličku ekonomsku politiku, tako da u prvi plan stavljaju punu uposlenost i kontrolu tržišta rada. Dakle, kroz sve navedeno u ovom poglavlju vidimo da je to doprinjelo izgradnji socijalne države koja, s jedne strane, inzistira na punoj zapolenosti, a opet s druge strane osigurava dobre socijalne usluge, što podrazumijeva školstvo, zdrastvo, stanovanje, itd., te univerzalna davanja i zaštitu od glavnih socijalnih rizika kao što su bolest, invalidnost, starost, siromaštvo, nesreća na poslu ili pak nezaposlenost. Samu bit skandinavske socijalne države najjednostavnije je iznio dugogodišnji norveški premijer, koji je bio na vlasti čak dva desetljeća. Naime, u svojoj je autobiografiji „Suradnja i borba“ iznio sljedeće:

„Onaj koji je zdrav pomoći će bolesnoga i nesposobnoga, onaj koji radi pomoći će nezaposlenoga, onaj koji je u aktivnoj dobi pomoći će staroga koji više ne može raditi“.<sup>10</sup> Skandinavski model države dobrobiti posato je veoma popularan upravo zbog svojeg načina financiranja kroz poreze, raspodjele socijalnih davanja svim ugroženima, prevencije siromaštva kroz obrazovanje, rad i participaciju te potpore

---

<sup>10</sup> Ibidem, str 98.

obitelji kroz povlastice i pomoć i majci i djeci, potpore mladim parovima, ali je to sve rezultiralo i visokom razinom općeg socijalnog blagostanja.

#### **4.4. Obiteljski koncept politike bračnog para Myrdal**

Švedska politika prema obitelji se naslanja na liberalističku tradiciju, tako su primjerice bračna i izvanbračna djeca potpuno izjednačena 1917. godine, a liberalizacija razvoda braka uvedena je 1920. godine. Pobačaj je, također, bila stavka koja je bila stvar osobne odluke, dakle bio je slobodan. No, u periodu između dva svjetska rata stanje se znatno mijenja. Švedska je dospjela do najniže stope fertiliteta u Europi, te je stoga trebalo potaknuti pronatalističku obiteljsku politiku. Prihvaćena je parola da „svako dijete mora biti željeno dijete“. Poziciju socijaldemokrata u pogledu razvoja stanovništva najbolje su definirali bračni par Alva i Gunnar Myrdal. Prema njihovoj teoriji, cilj socijalne politike treba biti 25% porasta nataliteta te podrška obiteljima srednje veličine. To se može postići kolektivnim servisima i novčanim davanjima te se pritom itekako ograđuju od nacionalističkih i militarističkih konotacija koje je njihova koncepcija možda dala naslutiti te su se trudili izbjeći da se švedska obiteljska politika dovede u svezu s njemačkom nacističkom politikom koja se u to doba pojavila. Dakle, njihov je projekt obiteljske politike stavljao težište na univerzalne mjere socijalne dobrobiti, a bitno je naglasiti pritom da nije usmjeren na radničke ili pak siromašne obitelji. Pristup Myrdalovih u obiteljskoj politici orijentiran je na djecu. U njemu je nastojanje da se ukinu nejednakosti i da u tome posluže obiteljska davanja i servisi. Smatraju da su djeca najvrijedniji ljudski kapital i da država u njega kao takvog itekako treba investirati kako bi osigurala svoju budućnost. Ali u njihovom konceptu se također i brani pravo žene na zaposlenost, kojoj ne treba obiteljska politika te da treba poduprijeti svaku udanu ženu i njeno pravo na rad, u suprotnom se na to gleda kao nesposobnost društva da se prilagodi modernim uvjetima. Tako je obiteljska politika tridesetih godina 20. stoljeća proizašla upravo iz koncepcije bračnog para Myrdal.

Podrazumijevala je:

1. besplatnu porodnu njegu
2. posebne stambene aranžmane za brojne obitelji
3. najamnine prema veličini obitelji
4. ženidbene potpore
5. potpore samohranim majkama
6. zaštitu zaposlenosti za majke

U konačnici, treba napomenuti da je švedska socijalna država, nakon velikog uspona u poslijeratna tri desetljeća ipak doživjela promjene, posebice osamdesetih godina, kada je kriza bila neizbježna i za švedsko gospodarstvo. Tada je u socijalnu sferu uvedeno više tržišnih elemenata, naime radilo se o konzervativno inspiriranoj „revoluciji slobodnog izbora“, a koja je ubrzo izazvala kontrarevoluciju radi održavanja socijalne švedske države. Tako promjene nisu bile radikalne da bi ugrozile njene osnovne vrijednosti te je osnovna jezgra socijalne države ipak sačuvana tako da još uvijek nije u potpunosti srušen mit o tzv. „švedskom socijalnom čudu“.

## **5. Njemački model socijalnog sustava**

### **- Duh državnog paternalizma**

Kada se u 19. stoljeću u znatnijoj mjeri razvilo industrijsko, građansko društvo, tada se javila i potreba za snažnijom državnom intervencijom u socijalnu sferu na području Europe. Glavni razlog tome je što je velik broj stanovništva migrirao sa sela i iz malih sredina u kojima je vladala primarna solidarnost. Tako je velik broj ljudi pridošlih u grad i industriju lišen zaštitnih tradicionalnih mehanizama sigurnosti u obitelji i široj srodničkoj skupini te su prepušteni rizicima industrijskog rada i tržišta. Kako pomoć crkve nije bila dovoljna, a ni mutualizam, koji se javio kao oblik samoorganiziranja zanatskih i industrijskih radnika, nije zadovoljavao šire potrebe ljudi za socijalnom

sigurnošću, neizbježna je bila potreba državne intervencije u području socijalnog zbrinjavanja i zaštite. Prve značajnije mjere socijalne politike bilježimo osamdesetih godina 19. stoljeća u Njemačkoj u vrijeme kada je na vlasti bio kancelar Otto von Bismarck. Naime, Njemačka, nakon ujedinjenja 1871. godine, postaje snažna industrijska zemlja. Kao glavni pokazatelj toga možemo navesti činjenicu kako je 1870. godine imala 36% gradskog stanovništva, a 1910. godine u gradovima je živjelo 60% stanovništva.<sup>11</sup> Indikator gospodarske snage Njemačke bila je proizvodnja čelika. Time je nadmašila Francusku, a ujedno je iza sebe ostavila i V. Britaniju. Tako je Njemačka, uz SAD, bila kolijevka druge industrijske revolucije obilježene upotrebom električne energije, motora s unutrašnjim sagorijevanjem i kemijskom industrijom. Njemačka kao zemlja imala je specifični karakter koja je razvila moćnu administrativnu elitu. Njeno vrijednosno izvorište treba potražiti u poimanju termina *Beruf*, što podrazumijeva predanost profesionalnom pozivu, za razliku od kalvinističke etike koja stalno kreira novi rad i dostiže, ali i uzrokuje nastanak nestabilne elite koja se stalno mora potvrđivati novim uspjesima. Imamo i luteransku elitu koju čini određeni sloj *Stand* koji obavlja tradicijom profiliran profesionalan rad u službi nekom autoritetu. Važno je napomenuti sve te činjenice kako bi lakše mogli shvatiti kontekst u kojem su nastale mjere socijalne politike. U istočnom, pruskom djelu Njemačke je mnogo više bila ukorijenjena tradicija snažne države, dok je zapadni dio bio pod utjecajem Francuske te je tamo bio više liberalizma. Ipak, liberalizam je potisnut nakon ujedinjenja zbog prevelike dominacije Pruske. Duhovna klima koja je dominirala u Njemačkoj, pogodovala je razvoju moćne države. Otac njemačkog socijalizma je državu smatrao glavnim nositeljem socijalnog napretka. U svom govoru u Ronsdorfu osvrnuo se na sljedeće: „Ništa nam neće toliko pomoći kao država; kako će se to dogoditi, mi ne znamo, to je stvar znanstvenika; ali ono što znamo jest da ako se država za nas ne zauzme, i ako ćemo ostati u rukama tvorničara, onda smo izgubljeni“.<sup>12</sup> Takvom shvaćanju države kao nosioca socijalnog napretka oštro se suprotstavljao Karl Marx. Ipak, najveći doprinos razvitku moćne države dali su

---

<sup>11</sup> Ibidem, str. 70.

<sup>12</sup> Ibidem, str. 71.

Wagner, Schmoller i Schaeffe. Naime, oni proklamiraju rat liberalizmu te u Manifestu iz Eisenacha koji je sastavio Schmoller, država se proglašava velikim moralnim učiteljem čovječanstva.

## 5.1. Bismarckovi zakoni

U 19. stoljeću je u Njemačkoj bilo raznih poticaja i koraka za rješavanja socijalnih pitanja. Kako smo već govorili o mutualizmu i ostalim udrugama uzajamne pomoći, također se u periodu od 1848.-1870. vodila indirektna borba između dobrovoljno utemeljenih radničkih blagajni, tzv. *Hilfkassen* i obveznih blagajni, odnosno *Zwangkassen*. Dobrovoljne su blagajne, naravno, bile prisutnije u zapadnim pokrajinama, a obvezne u istočnim, pruskim dijelovima zemlje. Tako je prevladalo obvezno mutualno osiguranje, a svoj nastavak doživjelo je u vrijeme kancelara Bismarcka. Njemačka je nakon ujedinjenja, pod željeznom rukom kancelara Bismarcka, ubrzala industrijalizaciju i ukupan gospodarski razvoj, a ujedno je i nastao njemački radnički pokret. Također je došlo do ujedinjenja radničkih partija te je tri godine nakon toga vlada na osnovi Zakona protiv općenito opasnih težnji socijaldemokracije iz 1878. godine, zabranila socijaldemokratske novine i uhitila socijaldemokratske prvake. Možemo zaključiti da su Bismarckovi zakoni svojevrsni komplement zakona protiv socijaldemokracije. Ugnjetavačke mjere protiv socijaldemokracije upotpunjuju se obveznim mjerama socijalne zaštite najugroženijih kategorija radnika te se tako radnici dovode u poziciju ovisnosti o državi. Bismarck je i dalje razrađivao ideju dugoročnog vezivanja radničke klase za kapitalističku državu te učenju običnog građanina da u Reichu vidi dobrotvornu ustanovu. Godine 1881. predložen je projekt zakona kojim se htjelo obvezati poslodavce da osiguraju svoje zaposlene za slučaj nesreće na poslu. Naime, poslodavci su trebali, po tom prijedlogu zakona, plaćati doprinos osiguranju kojim upravlja država i koje ona subvencionira. Ono što je zanimljivo jest činjenica da je parlament odbio načelo subvencija od strane države, dok je s druge strane prihvatio načelo obveznog osiguranja.

- ***Zakon o obveznom osiguranju za slučaj bolesti***

Ovaj zakon usvojen je 1883. godine i njime je uvedeno obvezno zdravstveno osiguranje, ali samo za industrijske radnike čiji godišnji prihod nije prelazio dvije tisuće maraka. Dakle, vidimo da je ovom reformom Bismarck ciljao siromašnije radnike. Radnici su bili primorani plaćati dvije trećine potrebnih sredstava u zdravstvene fondove, dok su preostalu trećinu plaćali poslodavci. Tim su fondovima upravljale nezavisne institucije, iako su i one bile pod kontrolom države. Dakle dvije trećine palo je na leđa radnika, dok samo jedna trećina na leđa poslodavca. Iako su socijaldemokrati bili veliki Bismarckovi protivnici, ono što je zaista ironično, jest činjenica da se kasnije tim iskustvom u upravljanju fondovima koristila upravo njemačka socijaldemokracija. Ti fondovi imali su tri oblika:

1. poduzetničke blagajne – radnici plaćaju 3-4% doprinosa
2. profesionalne blagajne – radnici plaćaju 3-4% doprinosa
3. komunalne blagajne – radnici plaćaju 1.5-2% doprinosa

- ***Zakon o nesreći na radu***

U ovom zakonu promjenjena su načela izglasana 1881. godine. Izglasan je 1884. godine i po tom su zakonu poslodavci morali obvezno plaćati u zajedničke korporativne blagajne iz kojih su isplaćivane naknade za invaliditet nastao zbog nesreće na radu. Radnik koji je postao potpuni invalid, dobivao je rentu u visini dvije trećine plaće, dok je u slučaju smrti udovica radnika dobivala 20% njegove plaće, a svako dijete daljnjih 15%. Najveći mogući iznos bio je 60% plaće radnika.

- *Zakon o invalidskom i mirovinskom osiguranju*

Treći je zakon izglasan 1889. godine i to je bio prvi zakon o obveznom mirovinskom osiguranju u svijetu. Tako su u mirovinske fondove polovinu doprinosa uplaćivali radnici, a drugu polovinu poslodavci.

Sva su tri zakona ujedinjena u *Kodeks socijalnog osiguranja*. Itekako je vidljivo da u početnom razdoblju nije bilo državnih financijskih subvencija fondovima socijalnog osiguranja, no isto tako, uloga države je ipak bila značajna. Obvezivala je na osiguravanje radnika, a istodobno nadzire cijeli sustav. Doprinosi koje su poslodavci morali uplaćivati za svoje radnike naglašavali su njihovu odgovornost za sudbinu radnika, dok s druge strane, doprinosi koje su uplaćivali radnici trebali su ih poučiti štedljivosti i razumnosti prilikom raspolaganja novcem te ih priviknuti na kontraktualno pravo iz kojeg proizlaze socijalna davanja. Dakle, socijalno je osiguranje bilo uvedeno na inicijativu državne vlasti. Radnici jesu bili za socijalno osiguranje, no nisu bili za Bismarckove reforme i to iz dva razloga. Prvi je što su morali plaćati doprinose na koje nisu bili naviknuti, a drugi razlog je taj što su socijalna davanja bila dosta niska da bi im bila privlačna. Radnici su ipak bili skloniji za varijantu koja je kasnije uvedena u skandinavskim zemljama, odnosno socijalno osiguranje koje se financira porezima. Uz radnike, srednji i mali poduzetnici su se također protivili takvom tipu socijalnog osiguranja jer su imali radno intenzivnu proizvodnju, slabe uvjete rada te su bili izvozno orijentirani. Za uvedeno socijalno osiguranje bila su veća i od države zaštićena poduzeća, koja nisu brinula za cijene na stranim tržištima. Iako je došlo do brojnih slaganja i neslaganja u vezi Bismarckovih zakona, oni su se ipak održali i na temelju njih je nastao koherentni sustav socijalnog osiguranja zasnovan na obveznim doprinosima radnika i poslodavaca, pod kontrolom i uz subvencije države. Bismarckove reforme postale su kao jedna vrsta pravila za socijalnu politiku. Preko austrougarskog zakonodavstva, u vrijeme kancelara von Taaffe, taj model je ujedno dospio i do Hrvatske, gdje je obilježio razvoj socijalnog osiguranja.

## **5.2. Slom socijalne politike kroz uvođenje totalitarnog režima**

Zakon protiv socijaldemokrata ukinut je 1890. godine, nakon što su isti na izborima osvojili 20% glasova, a ujedno i sam car Wilhelm II. je proklamirao želju pomiriti radnike s državom. Podržavao je politiku socijalne zaštite i preventive, a 1912. godina bila je značajna po tome što je socijaldemokratska partija ponovno bila najjača u Reichstagu. Za vrijeme trajanja prvog svjetskog rata, pojačala se intervencija države u radno-socijalnoj sferi. Weimarska Republika je učvrstila i razvila stečevine socijalne države. Vladajuća koalicija liberala, katolika i socijaldemokrata je, uz klasične vrijednosti liberalizma, kao što je opće pravo glasa, u Weimarski sustav ugradila i neke temeljne zahtjeve socijaldemokrata. Tako se poboljšao položaj radnika, ali i dalje je razvijeno socijalno partnerstvo. Na razini države su uvedene službe za zapošljavanje i profesionalnu orijentaciju. Ono što je popunilo prazninu u Bismarckovom sustavu jest uvođenje osiguranja nezaposlenih radnika 1927. godine. No, vladajuća koalicija doživjela je svoj krah 1930. godine ujedno kada je i proglašen kraj Weimarske Republike. Do toga je dovelo teško stanje u zemlji, ratne reparacije, velika nezaposlenost i bijeda. Na vlast 1933. godine dolazi Adolf Hitler i „njegovi“ nacionalsocijalisti. Tek što su osvojili vlast, donose zakon o ukidanju bijede naroda i države koji vladi daje ovlasti da bez obzira na ustav donosi zakone. Time je ukinuta parlamentarna demokracija, ali i sustav stečenih liberalnih i socijalnih prava. Ujedno se ukidaju i sindikati, pravo na štrajk, tarifna autonomija, savjeti poduzeća. Umjesto njih utemeljuje se Njemački front rada, a na području socijalne skrbi, umjesto dotadašnjih velikih humanitarnih organizacija nastaje Carska radna zajednica slobodne skrbi Njemačke koja je isto tako bila potpuno pod kontrolom nacionalsocijalista. Dakle, vidimo da se u potpunosti mijenja državna socijalna politika i podređuje se interesima nacističkog režima. Ta politika je imala uspjeha u zapošljavanju, izgradnji infrastrukture i kontroli cijene, ali u sistemu totalitarne države i režima u kojem se razvila, a u kojem je tada bila Njemačka s Hitlerom na vlasti, svoj veliki krah je doživjela 1945. godine.



### 5.3. Njemački karitativni socijalni sustav

Karitativni socijalni sustav definiramo kao tržišni prevoditelj u pružanju socijalnih usluga i trenutno je pod velikim pritiskom s ciljem da se osuvremeni te su na taj način obuhvaćene i karitativne ustanove koje se nalaze pod njihovim okriljem. Kroz prethodna poglavlja gdje smo opisivali temelje socijalnog sustava Njemačke, vodile su se brojne reforme. S vremenom je to dovelo i do izmjena zajamčenih socijalnih naknada, uvjeta koje tražitelji trebaju zadovoljiti te pravila novčanih isplata, a posebno je to slučaj sa sustavom statutarnog zdravstvenog osiguranja, njegovateljskog osiguranja, Saveznim zakonom socijalne sigurnosti, Zakonom o teškoj invalidnosti te Zakonom o socijalnoj zaštiti djece i mladeži.<sup>13</sup> Općenito je došlo do pogoršanja, s izuzetkom sustava osiguranja za dugotrajnu njegu. Ukidanje principa po kojem se pokrivaju ukupni proizvodni troškovi, uvođenje prospektivnih novčanih isplata te financiranje usluga iz proračuna je i dovelo do smanjivanja financijskih reursa mnogih institucija i ujedno i do njihovog preuzimanja većine financijskih rizika. Nestašica novca lokalnih vlasti ali i države također je dovela do znatnog smanjenja novčanih potpora, budući da zakonske obveze više nema. U okviru sustava temeljenog na tržišnoj ekonomiji, individualnim povlasticama i odlukama, karitativne udruge su te koje preuzimaju važnu funkciju posrednika između države i građanina. Precizna razina i tip pružanja socijalnih usluga mogu biti određeni jedino preko politike raspodjele. Nedostatnost sredstava u fondovima zahtjeva donošenje makroekonomske odluke kojom bi se sredstva tih fondova racionalizirala za moguće namjene, a naposljetku, nedostatnost sredstava u fondovima zahtjeva ekonomičnije usluge, kako se dragocjeni resursi ne bi rasipali. Upravo su najveći kritičari karitativnog socijalnog sustava i isticali taj problem. Pored resursa koji se temelje na obveznim državnim poreznim doprinosima, otvara se i mogućnost prikupljanja privatne pomoći na dobrotvornoj osnovi što će svakako i osigurati dodatne resurse. Ukupni odrađeni honorarni rad zajedno s donacijskim prihodima izdvajao se za socijalnu pomoć. Ta

---

<sup>13</sup> Revija za socijalnu politiku, Vol. 9 No. 2 Veljača 2002., Meyer, D.: Njemački karitativni socijalni sustav: kritike sa stajališta Ordnungspolitik, str. 187. <http://hrcak.srce.hr/30099>

se privatna pomoć ostvarivala preko karitativnih udruga koja je imala prednost pred državom u osiguravanju socijalnih usluga. Ipak su one svijesnije problema i posjeduju potrebna znanja, čak štoviše karitativne su socijalne udruge nekada bile u samom vrhu u razrađivanju noviteta u području socijalnih usluga, sa svrhom rješavanja ljudskih i socijalnih nevolja. Od karitativnih udruga koje su djelovale na području Njemčke, a koje su najveći nedržavni poslodavci, spomenimo Caritas te Crkvenu dobrotvornu udruhu. Opseg usluga koje pokriva CWS (njemački karitativni socijalni sustav) su: bolnice, pomoć mladima, obitelji, umirovljenicima i hendikepiranima, ustanove i usluge za osobe u posebnim socijalnim situacijama, kao i osposobljavanje profesionalnog osoblja za pružanje socijalnih usluga i njega. Dominira u pružanju socijalnih usluga u odnosu na državne i privatne firme, što se uloge tržišnog lidera tiče, i to u mnogim područjima. Kao primjer navest ćemo osiguravanje ukupnog broja bolničkih kreveta, 37,6% te svih mjesta za hendikepirane osobe, čak 80,3%. Tržište socijalnih usluga je sektor u razvoju, a uzmemo li 1970. godinu kao baznu, onda možemo zaključiti da je broj karitativnih ustanova povećan za 74%, broj kreveta za 50%, a broj zaposlenika u punom radnom vremenu za čak 194%.<sup>14</sup> Povećale su se i same ustanove kao takve jer se povećala i razina skrbi. Država kao sponzor socijalnih usluga javnog sektora, plaća te usluge kao monopolist – tražitelj usluga. Naime, u većini slučajeva one se daju u obliku naknada u naturi. To čine pozamašno kartelizirani monopolisti u pružanju usluga, odnosno karitativne udruge koje to onda pravdaju principom supsidijarnosti. Odnos koji se javlja između države, sustava socijalnog osiguranja kao financijera i karitativnih udruga možemo okarakterizirati kao neokorporatizam. Naspram zajedničkih akcija, u kojima strane u igri surađuju jedna s drugom na vremenski ograničenoj osnovi, a mogućnost izlaska u svako doba može biti učinkovita prijetnja, neokorporativne udruge predstavljaju odnose trajne razmjene, čiji bi svršetak jedino bio moguć kod vrlo visokih troškova izlaska za sve strane. U ovakvom odnosu, država i sustav socijalnog osigurnja osiguravaju financijska sredstva. Oni jamče uvjetni, prioritetni položaj, kao rezultat legalno utemeljenog pravila karitativnog statusa i povlastica, koje su, kod raspodjela ugovora državne skrbi, očite prema karitativnim organizacijama u odnosu na privatne komercijalne

---

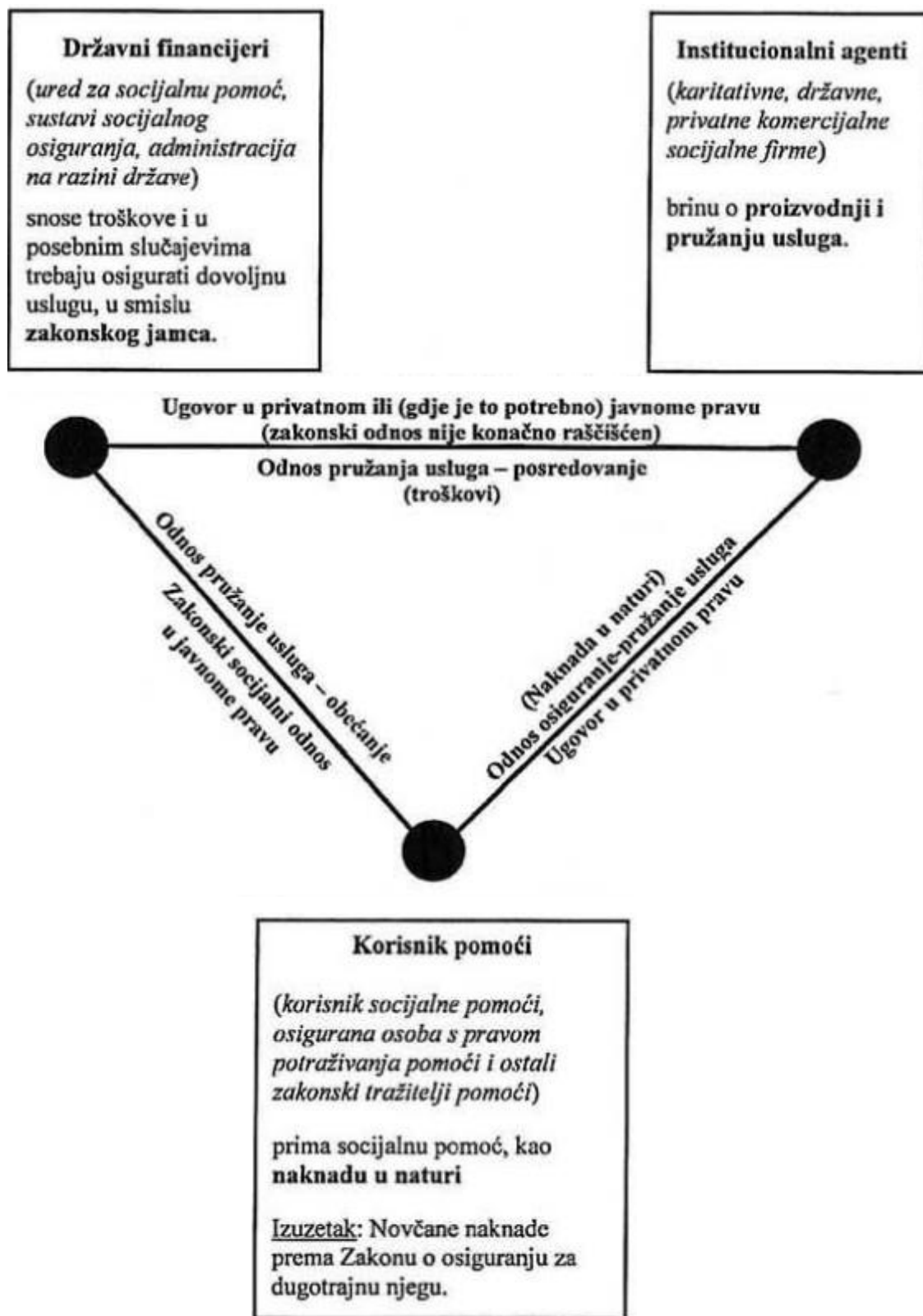
<sup>14</sup> Revija za socijalnu politiku, Vol. 9 No. 2 Veljača 2002., Meyer, D.: Njemački karitativni socijalni sustav: kritike sa stajališta Ordnungspolitik, str. 190. <http://hrcak.srce.hr/30099>

pružatelje usluga. Zauzvrat te socijalne udruge preuzimaju državnu funkciju reguliranja i kontrole te osiguravaju predano osoblje, specijalistička znanja i vještine, i opremu.

### **5.3.1. Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći**

Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći sprečava kontrolu socijalne birokracije i njihovih institucija od strane „klijenata“. Kao nekakvo temeljno pravilo, primatelj pomoći posjeduje policu socijalnog osiguranja onoga tko snosi troškove ili zakonski osigurano pravo na naknadu od strane lokalnih vlasti. Obično je formulirano kao pravo na naknadu u naturi. Kako bi država omogućila da se ovo isplati, preuzela je jamstvo za osiguranje dovoljne količine usluga u važnim područjima kao što je npr. bolnički tretman ili je to delegirala drugim ustanovama, tj. ugovornim lječničkim udrugama u području ambulantnog lječenja i sl. Ovo je tzv. odnos osiguranja prava – posredovanje koji je određen ugovorom o pružanju usluga, a njime je definirana i skala osiguranih usluga, njihova kvaliteta i plaćanje. Treći odnos između institucionalnog sponzora i korisnika jest naknada – osiguravatelj, dakle odnos koji određuje klijenta koji prima naknadu u naturi, a ona je standardizirana tretmanskim ugovorom. Ovakvo plaćanje treće strane ima značajne posljedice. Kvaliteta svijesti tražitelja opada, jer uzmicanje kupovne moći ne ide pod ruku sa stvarnim uživanjem prava na naknadu. Usto se ne može utjecati na kvalitetu i suverenitet potrošača, jer su zakonski zahtjevi potpuno pokriveni široko standardiziranim osiguranjem usluga utvrđenih u tretmanskom ugovoru. Slika 1. nam prikazuje trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći koji smo ukratko objasnili.

Slika 1. Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći



Izvor: Izradio autor prema: Revija za socijalnu politiku, Vol. 9 No. 2 Veljača 2002., Meyer, D.: Njemački karitativni socijalni sustav: kritike sa stajališta Ordnungspolitik, str. 194. <http://hrcak.srce.hr/30099>

## 5.4. Pristupi reformama

Manjkavost postojećeg sustava nisu prvenstveno greška karitativnih socijalnih udruga, nego kreiranja politike koja bi trebala biti odgovorna za osiguravanje primjerenog zakonodavnog okvira. Naime, manjkavosti su sistemski uzrokovane. Poduzetnička aktivnost karitativnih udruga u smislu slobodnog tržišta, prosto nije moguća u uvjetima postojeće ovisnosti i poticajnih struktura. Naime, glavne točke kojima bi se neka reforma morala rukovoditi su:

- položaj onih koji imaju pravo na naknade mora se osnažiti kako bi se osigurala kontrola pružanja usluga u odnosu na potrebe, govorimo o **djelotvornosti** te
- usluga socijalne zaštite treba biti osigurana prema najnižim mogućim troškovima, dakle radi se o **učinkovitosti**.

Kriterij potrošački usmjerenog i kvazikaritativnog pružanja usluga nije nesebičnost, već primjerenost zahtjevima i ekonomskom stanju. Gdje god kriterij nesebičnosti ostaje u najboljem slučaju pokazatelj namjere datog „agenta“ i kao takav proizlazi iz etike uvjerenja u *weberijanskom smislu*, motiv za profitom je predmet orijentacije prema uspjehu u smislu etike odgovornosti. Sloboda da se djeluje kako se želi, uvjetovana je i kontrolirana principom odgovornosti i upravo se u svijetu oskudice, preobrazbe, neodređenosti, neizvjesnosti i ljudske nesavršenosti ova dimenzija čini još važnijom.

## 6. Francuski model socijalne države

Osnovna karakteristika reformi u Francuskoj je u tome da su one dobrano kasnile u odnosu na zapadnoeuropske zemlje i da su bile manjeg dosega. Francuska je itekako u gospodarskom i socijalnom razvoju zaostajala za Njemačkom. Tri su glavna uzroka u zaostajanju Francuske. Kao prvi uzrok možemo navesti kako je dugo bila zemlja obilježena ruralnim načinom života i mentalitetom, naime, na nacionalnom planu i političkom životu, seljaštvo je imalo jakog utjecaja. Tako je, i što se obrazovanja tiče, od novih postignuća nadolazeće industrijske civilizacije, u literaturama bio naveden tek zrakoplov. Ostali tekstovi uglavnom su veličali idilu seoskog načina života. Oslonac su u seljaštvu vidjeli obrtnici, trgovci, mali poduzetnici te brojani i utjecajni sloj sitne buržoazije. Drugi razlog zaostajanja Francuske činila je vrijednosna orijentacija francuske dominantne klase. Vodeći socijalni sloj bili su buržuji. Kod buržuja je bilo specifično što se nikada nisu upuštali ni u kakve rizike, štedjeli su, dugo i postupno, dok tržište ipak zahtjeva suprotno. Važno je ostvariti dobit, a ne čuvati novac, a kako bi se to ostvarilo, potrebno je špekulirati, kombinirati, služiti se kreditima. Vidljivo je kako je ideal jednog buržuja život od rente, a ne poduzetništvo. Razvoj kapitalističkog poduzetništva u Francuskoj kočio je defektan sistem kreditiranja. Francuzi su zazirali od kredita, a do toga su doveli bankroti nekih banaka koje su pokušale razviti tržište kapitala, stoga su se okrenuli zlatu kao sredstvu teauriranja bogatstva. To je, naravno, priječilo cirkulaciju kapitala i bankarsko poduzetništvo. I kao treći faktor zaostajanja, A. Phillip, ugledni ekonomski i socijalni povijesničar, vidi u čestim ratovima i revolucijama koje su u 19. stoljeću harale ovom zemljom.<sup>15</sup> Smatrao je da je velika Francuska revolucija upravo imala glavnu ulogu u stvaranju takve svijesti. No, ipak se unatoč brojnom seljaštvu i sitnih poduzetnika, nepoduzetne i rentijerski orijentirane buržoazije te slabo organiziranog radničkog pokreta razvila francuska socijalna država. Već je spomenuto kako je Francuska revolucija odigrala maestralnu ulogu u kreiranju stanja u kojem se Francuska našla, ali je sito tako i proklamirala ideje koje državna vlast u sferi javne pomoći nije

---

<sup>15</sup> Ibidem, str. 81.

mogla primjeniti. U Konstituciji iz doba Revolucije je rečeno kako je Nacija na cijelom teritoriju obvezna osigurati pomoć svim građanima koji nisu u stanju raditi. Centralna institucija za javnu pomoć stvorena je 1793. godine, koja je ubrzo potom, već 1796. godine, likvidirana od strane Direktorija koji su uvidjeli grešku. Dobrotvorni uredi i bolnice su prepušteni lokalnim vlastima, a u Revoluciji su ujedno i nacionalizirani kao i sva njihova pripadajuća dobra, što bi značilo da su oduzeti od crkve. Lokalnim je zajednicama prepušteno da se brinu o prihodima kojima će brinuti o tim istim institucijama ali i uz pomoć kojih će potpomagati sirotinju. Autonomne vlasti su prihode namicale lokalnim porezima, donacijama, ali je ostala presudna pomoć crkve koje se ni u kom slučaju vlasti nisu mogle lišiti. Većina je bolnica funkcionirala zahvaljujući časnim sestrama, a i materijalna pomoć crkve bila je obilna. U to doba, Katolička crkva razvila je široku karitativnu djelatnost. Od strane države neznatna intervencija bila je u pomoći siromašnima, dok je ipak nešto veću odgovornost imala prema napuštenoj i siromašnoj djeci bez roditelja. U takvoj bi situaciji država snosila dio troškova, a ostatak je išao na teret bolnica, komuna i departmana. Tijekom 19.stoljeća, predindustrijskoj bijedi se pridružila i industrijska što je rezultiralo sve većim brojem skitnica, napuštene djece, seljaka bez zemlje, ljudi u potrazi za radom i kruhom. Država je svu tu bijedu i jad bacala na leđa lokalnih zajednica, bolnica i sirotišta te se doimalo kako je željela izbjeći grešku koju su joj, vraćajući se na Revoluciju, predbacivali liberali i katolici.

## **6.1. Organizacije uzajamne pomoći**

Radničke organizacije u Francuskoj su iza sebe imale dugačak period teške borbe za opstanak. Po snazi i utjecaju su uvelike zaostajale za istim organizacijama primjerice u Skandinaviji. Osvrćući se na sposobnost udruživanja, možemo zaključiti kako Francuze itekako ostavljaju iza sebe druge nacije. Sam uzrok toga već je spomenut na početku poglavlja, dakle pronalazimo ga u menatlitetu malih seljaka i sitne buržoazije koji je pogodio francuskom individualizmu. Uz to, ne možemo zaobići ni ulogu političkih ideja na koje se oslanjala Francuska revolucija,

a niti korake koje je poduzimala država. Godine 1971. *Zakon Le Chapelier* osuđuje radničke asocijacije. U tom zakonu stoji: „Nema više korporacija u Državi, postoje samo posebni interes svake individue i opći interes. Nikome nije dopušteno da kod građana potiče intermedijarni interes, da ga tako odvaja od javne stvari kroz korporativni duh“.<sup>16</sup> Ovaj zakon govori o tome da postoje samo država i građanin, a sve što je između, priječi građanina da punopravno sudjeluje u javnim poslovima. Iz takvog je individualizma proizašao stav, koji je unesen u Konstituciju iz 1793. godine, prema kojem je država dužna brinuti o svim svojim građanima, osiguravajući im rad i sredstva za život. S obzirom da ne želi da tu ulogu preuzmu druge organizacije koje bi građani mogli stvoriti. Udruge uzajamne pomoći su se uglavnom razvijale unutar poduzeća, pod kontrolom poslodavaca. Stoga, vidljivo je kako mutualizam nije bio forma radničke samopomoći, nego neka vrsta susreta radničkih potreba i interesa poslodavaca koji ima moralnu i dobrotvornu osnovu. One su se formirale uglavnom u velikoj industriji, rudnicima i željeznici učeno na iskustvima kako velika poduzeća teže funkcioniraju ukoliko svojim radnicima daju samo čisti dohodak. Kolektiv će bolje funkcionirati ukoliko ima ambulantu za povrijeđene, ako im pruža smještaj, kao i njihovim obiteljima te je tu još cijeli slijed usluga i socijalnih institucija, a koje su itekako nužne za što bolje funkcioniranje proizvodnog kolektiva. Na taj način i vlasnik pokazuje svoj smisao za uspješno vođenje ukoliko brine o sigurnosti i ukoliko pomaže svoje radnike. Ovakvom su se tipu patronskog mutualizma žestoko suprotstavljali francuski liberali i konzervativci u drugoj polovini 19. stoljeća i početkom 20. stoljeća i to inicijativama uvođenja osiguranja životnih rizika radnika.

---

<sup>16</sup> Ibidem, str. 83. prema (Hatzfeld, 1989.:192)



## 6.2. Promjene u socijalnoj politici - od 1898. do 1958. godine

Industrijsko društvo je sa sobom donjelo socijalne probleme koji su se s vremenom sve više i više produbljivali. Kako lokalna javna pomoć i mutualne udruge nisu bile dovoljne za pokrivanje tih problema, tako se i razvija svijest među ljudima o potrebi uvođenja obveznog radničkog osiguranja, a posebice za rizike kao što su nesreća na poslu, ali i starost. Tu svijest među ljudima razvili su veliki socijalni problemi i „progresivni“ republikanci. Oni su, naime, smatrali kako je prijekopotrebna uloga i intervencija države kako bi se poboljšala socijalna situacija. Jedan od događaja koji je obilježio promjene u socijalnoj politici je Prvi međunarodni kongres održan 1889. godine u Parizu. Na tom su kongresu republikanci izrazili volju za snažnijom državnom intervencijom u području socijalne pomoći. Iste se godine usvaja i Zakon o proširenoj pomoći zapuštenoj djeci te se definiraju načela supsidijarne obveze lokalnih kolektiviteta poduprtih državom da potpomognu siromašne i nesposobne za rad. Također važna promjena u socijalnoj politici su socijalni muzej osnovan 1895. godine i prve socijalno-medicinske škole iz koji su se kasnije formirale škole medicinskih sestara i socijalnih radnika. Leon Bourgeois i Paul Deschanel imena su velikih progresivnih republikanaca koji su uz potporu socijalnih katolika nadvaladali negativni kompleks državnog inetervencionizma iz doba Revolucije. Socijalni katolici pridruženi republikancima bili su inspirirani enciklikom *Rerum novarum* iz 1891. godine pape Lava XIII. U svojoj enciklici papa traži pravednu plaću za radnika te uravnotežen odnos između rada i kapitala. Napustio je katoličku tradiciju prema kojoj crkva pretendira na monopol u potpomaganju siromašnih i ugroženih. Ovaj duh reformi je također podržavao i jedan dio poslodavaca većih poduzeća.

Sljedeće novine koje su se odnosile na promjene socijalne politike su:

- Zakon o nesreći na poslu
- Zakon o radničkim i seljačkim mirovinama

- Zakon o socijalnom osiguranju
- Zakon o obiteljskim dodacima
- Osiguranje za slučaj nezaposlenosti

1. **Zakon o nesreći na poslu** – Godine 1898. je izglasan zakon koji se odnosio na nesreću na poslu. Predložio ga je Martin Nadaud čak osamnaest godina prije nego li je usvojen. Dakle, možemo zaključiti kako je put do zakona o socijalnom osiguranju bio itekako dugačak i nimalo lagan. Pravne rasprave su se oko ovog zakona vodile punih osamnaest godina.
2. **Zakon o radničkim i seljačkim mirovinama** – Iako je bilo teško uvesti zakon o nesreći na poslu, jer je to rizik koji je ipak vezan uz rad, mnogo je teže bilo uvesti starosno mirovinsko osiguranje. Mirovina je osiguranje za životno razdoblje kada je čovjek izvan rada. Najviše su se tome suprotstavljali protivnici socijalnog osiguranja. Zakon je 1890. godine predložio Laisant i zvao se *R.O.P. – retraites ouvrieres et paysannes*. Također su rasprave trajale godinama kao i za prethodno spomenuti zakon i naposljetku je usvojen tek 1910. godine. Problem je bio u tome što je kotizacija bila izrazito niska, radnik i poslodavac plaćali su godišnje minimalan iznos, što je činilo 0,5% prosječne radničke plaće, što je značilo da su mirovine bile minimalne i nikako nisu prelazile razinu pomoći sirotinji. No, još jedna stavka nije funkcionirala u ovom zakonu. U mirovinu se moglo sa 65 godina i 30 godina staža, a to je uspijevalo dosegnuti tek 5% radnika. Zakon uopće nije funkcionirao u praksi onako kako je bio zamišljen u teoriji te je u konačnici Kasacijski sud odlukama 1911. i 1912. godine zakonu oduzeo obvezni karakter. Tako se i broj korisnika uvelike smanjio. Nastavile su se žestoke rasprave oko navedenog zakona, s jedne strane socijalistički vođa Jean Jaures bio je za zakon kao prvi korak u poboljšanju socijalne sigurnosti radnike, dok je s druge strane protiv zakona bio vođa radikalnog krila socijalista Jules Guesde.<sup>17</sup> Prilikom usvajanja došlo je do dileme da li neposredna raspodjela ili kapitalizacija mirovinskih fondova. Vođa sindikata Jouhaux se izjasnio protiv kapitalizacije iz razloga što je smatrao kako radnički novac uplaćen

---

<sup>17</sup> ibidem, str. 85.

u mirovinske fondove ne smije biti sredstvo koje služi za iskorištavanje radnika.

3. **Zakon o socijalnom osiguranju** – Mišljenja su, što se zakona o socijalnom osiguranju tiče, bila podijeljena. Naime, Umjereni sindikat C. G. T. bio je za socijalno osiguranje dok je komunistički sindikat C. G. T. U. bio protiv ističući kako se radi o fašističkom zakonu.<sup>18</sup> Prvi prijedlog zakona podnesen je Nacionalnoj skupštini 1921. godine, a usvojen je tek 1930. Ovim su zakonom bili osigurani sljedeći rizici: bolest, materinstvo, smrt, starost i invalidnost. Kotizacija je iznosila 4% za radnika i 4% za poslodavca, a osiguranici su mogli sami birati blagajnu osiguranja. Tako je godine 1935. bilo pokriveno čak 10 milijuna radnika.
4. **Zakon o obiteljskim dodacima** – Ideja o pomoći obitelji potječe još iz socijalnog katolicizma, a polazište joj je u tome da treba osnažiti obitelj, jer je ona ugrožena rastućim individualizmom. Kao što je već spomenuto u enciklici pape Lava XIII., uz pravednu plaću za radnika, također se spominje i preskupi život zbog kojeg radničke obitelji jednostavno ne mogu živjeti od jedne plaće, stoga je itekako nužan obiteljski dodatak. Pojedini poslodavci su i ranije uveli dodatak na plaću, tzv. *sursalaire*, jer su na taj način se mogli braniti od povećanja plaća. Baš kao i zakon o socijalnom osiguranju i zakon o obiteljskim dodacima je izazvao podijeljena mišljenja. Nacionalni savez za porast francuskog stanovništva bio je za uvođenje dodataka, dok su se radnički sindikati tome oštro protivili, dok su pak liberalni ekonomisti smatrali kako će se time izgubiti veza između rada i plaće, što je preduvjet za funkcioniranje tržišnog gospodarstva. Naposljetku je ovaj zakon ipak usvojen 1932. godine, a kroz nekoliko se godina i poboljšao potaknut strahom od pada nataliteta.
5. **Osiguranje za slučaj nezaposlenosti** – Kako je, općenito što se socijalne politike tiče, Francuska nazadovala u odnosu na susjedne zemlje, tako je ista situacija i s osiguranjem za slučaj nezaposlenosti. Upravo se na tom primjeru i vidi slaba organiziranost francuskog radničkog pokreta.

---

<sup>18</sup> Ibidem, str. 86.

Smatralo se kako je biti bolestan i star prirodno, no biti nezaposlen bi imalo značenje biti odbačen od društva i sama nezaposlenost smatrala se neprirodnom. Vladao je strah od nezaposlenosti i to je uzrokovalo glavni radnički zahtjev, a to je pravo na rad. Glavni protivnici osiguranju za slučaj nezaposlenosti ponovno su bili liberalni ekonomisti. Argumentirali su to, pod vodstvom Jacquesa Rueffa, prema zlatnom zakonu liberalizma, odnosno za što manju intervenciju države.<sup>19</sup> Smatrao je da nezaposlene ne treba pomagati, jer kada dobiju pomoći, neće htjeti raditi. Imao je i rješenje za smanjenje nezaposlenosti, dakle smatrao je da treba sniziti nadnice, postići ravnotežu ponude i potražnje na tržištu rada te će time problem nestati. S obzirom da je Reuff bio izuzetno utjecajan član Francuske akademije, okolnosti u Francuskoj išle su mu na ruku te je uspio odgoditi usvajanje ovog važnog zakona. Tako je Francuska s pola stoljeća zakašnjenja, osigurala radnike od rizika tek 1958. godine kada je i stvorena Asocijacija za razvoj zaposlenosti u industriji i trgovini. Vrlo je sporo napredovala u usvajanju socijalnih reformi koje danas čine temelj socijalne države.

### **6.3. Socijalni model Europe - novo udruživanje Njemačke i Francuske**

Prošavši kroz povijest i kroz nastanak socijalnih država ovih dviju zemalja, a koje su više od šezdeset godina predvodile europske integracije, danas im pod hitno treba zajednički plan, a ne međusobno optuživanje njemačkih dobavljača, odnosno francuskih potražitelja. Spoj visoke stope nezaposlenosti i pada inflacije očit je znak pada potražnje. Europa pada u zamku stagnacije, a velika je vjerojatnost da nam prijete još jedno izgubljeno desetljeće. Europa gubi i na domaćoj i na inozemnoj važnosti. Ona nije samo tržište, valuta ili proračun, izgrađena je na nizu zajedničkih vrijednosti i Francuska i Njemačka bi se trebale

---

<sup>19</sup> Ibidem, str 88.

udružiti kako bi održale te vrijednosti i kako bi ponovno otkrile i obnovile socijalni model Europe. Trebale bi krenuti s konkretnim inicijativama na području norma minimalnih primanja, politika tržišta rada, umirovljenja i obrazovanja. Dugi niz godina je upravo francusko-njemačka veza održavala jedinstvo Europe i gurala je naprijed i stoga treba zaboraviti na prepiranja i optužbe. No, uz novo udruživanje, Europi su potrebna i ulaganja, tj. potreban je plan poticanja ulaganja putem novog programa financiranja, osim toga potrebno je i ubrzanje tranzicije, trebao bi se promicati model „sektor bez granica“ što podrazumijeva zajedničko zakonodavstvo i zajedničke regulatorne mjere.

## **7. Sjedinjene američke države**

### **- Socijalni model SAD**

Sustav socijalne sigurnosti se i dan danas uvelike razlikuje u SAD u odnosu na zemlje Europe. Glavne razlike su u tome što je američki socijalni sustav jače obilježen idejom liberalizma, samim isticanjem jače individualne odgovornosti svakog pojedinog građana za vlastitu sudbinu, manjom intervencijom države u socijalnu sferu te regionalizmom. No, i to ima svoje objašnjenje, s obzirom na specifičnu povijest ove velike države i masovne imigracije tijekom posljednja dva desetljeća. Ujedno, SAD raspolaže s teritorijem veličine čak 2/3 površine Europe. Ono što je kroz povijest već svima dobro poznato jest činjenica da ta zemlja nije imala povijesno nasljeđe feudalizma kao ni sve terete koje nosi klasno društvo. Starosjedičko indijansko stanovništvo bilo je protjerano sa vlastitog teritorija i prorijeđeno ratovima s doseljnicima. Kad je riječ o razvoju industrije, u SAD – u nije bilo potrebe za potiskivanjem manufakturne i zanatske proizvodnje, kao što je to bio slučaj u Europi, već se industrija lako nametnula kao dominantan način proizvodnje. Nisu se morali pretjerano boriti za tuđe teritorije radi osiguranja sirovina, sve su to našli u zemlji u kojoj su se nametnuli, koja je itekako mogla živjeti sama za sebe, bez ovisnosti o vanjskom svijetu. U samim temeljima

američkog gospodarskog razvitka govorimo o poljoprivredi koja je u početku porezima i doprinosima financirala razvoj industrije. Doseljavanje Europljana krenulo je u 17.stoljeću. Krajem 18. stoljeća u vrijeme borbe za nezavisnost, SAD su imale nešto manje od 4 milijuna stanovnika. 1840. već ih je bilo 17 milijuna, samo dvadeset godina nakon toga ta brojka je narasla na nevjerojatnih 31 milijun, a do 1920. već ih je bilo 106 milijuna. Ovako brz porast stanovništva SAD može zahvaliti useljavanju. Među doseljenicima iz Austro-Ugarske bilo je mnogo Hrvata.<sup>20</sup> Poduzetnički duh, individualizam, asocijativnost, odsustvo klasne hijerarhije i paternalizma te čvrsto organizirane državne vlasti koja bi dominirala društvom obilježja su američkog društva nastala u 18. i 19. stoljeću i upravo su europski emigranti tražili tamo ono što nisu mogli naći u svojim zemljama izmučenim ratovima i neimaštinom. No, ova etnička šarolikost doseljene populacije priječila je razvoj radničkog pokreta i njegovu jedinstvenost. Pojavile su se etničke i rasne predrasude i upravo su one bile prepreka klasnoj solidarnosti, ali i početne naseobine doseljenika koji su živjeli relativno izolirano i bez međusobnih kontakata činile su temeljne jedinice američkog društva koje nije imalo razvijene vertikalne državne strukture kakav je bio slučaj u zemljama Europe. Naime, oni su se teško adaptirali na američke prilike. Mnogi od njih nisu naučili jezik, niti su prihvatili američku kulturu. Upravo je britansko doseljeničko stanovništvo sa sobom donjelo i praksu elizabetanskog *Poor Law* iz 1601. godine. Njime su htjeli kontrolirati prosjake i skitnice na prijelazu iz agrarnog u industrijsko društvo, ali ujedno je značilo i lokalnu kontrolu siromašnog, socijalno remetilačkog elementa, a cijeli sustav označava odnos prema sirotinji pod nadzorom države. Osnovno pravilo je da svi moraju raditi, s obzirom da vlada oskudica u doseljeničkim malim naseobinama. Socijalna hijerarhija ne postoji, prema čemu su svi jednaki. No, s vremenom su se rastom stanovništva povećavali i gradovi te su se socijalni problemi shodno tome umnažali. Oni postaju opterećenje za lokalne zajednice, pa se javlja potreba za smještanje neadaptiranih pojedinaca u posebne institucije. No, to ne znači odustajanje od načela prema kojem je pojedinac, prije svega on sam, odgovoran za vlastitu sudbinu. Tako da je prvenstveni cilj novonastalih institucija briga za ovisne osobe i da ih se u konačnici osposobi da se mogu brinuti sami o sebi. Pod tim

---

<sup>20</sup> Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinšćak, S.: Socijalna politika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005, str.116.

institucijama podrazumijevamo sirotišta u kojima se provodi praksa indoor relief, odnosno pomoć unutar institucije umjesto prakse outside relief, odnosno pomoć izvan institucije, zatim skloništa, azili koji zamjenjuju obitelj i daju pomoć onima koji se sami ne mogu održati u društvu. No, s početkom 19. stoljeća javlja se i potreba za osnivanjem institucija u koje bi se smjestile neugodne, socijalno devijantne individue. Počinju se razvijati specijalizirane institucije za djecu, mentalno retardirane, slijepu, gluhe, baš kao i korektivne ustanove za delinkvente. Većina ovih institucija bila je utemeljena od strane bogatih pojedinaca. Tek je za neke ekstremne slučajeve potpunu odgovornost preuzela država. Ovdje vidimo kako su Amerikanci svjesni socijalnih problema, no ostaju distancirani od ideje kako bi država trebala u potpunosti preuzeti odgovornost prema njima, već to prepuštaju bogatim i obrazovanim pojedincima, koji slijede kršćanska načela milosrđa, a koja je, kao što nam je već poznato, u Europi prakticirala crkva. Dakle, rašireno je vjerovanje kako su bogati postali bogati upravo zahvaljujući svojim sposobnostima te su dužni pomoći onima koji to nisu uspjeli, tj. siromašnima te se od njih očekuje i da potpomažu institucije koje služe za uzdizanje masa, a tu se podrazumijevaju škole, knjižnice, bolnice, sirotišta te domovi za stare ljude. Dvije važne organizacije filantropije se razvijaju u SAD u 19. stoljeću. Prva je *Charity Organization Societies (COS)*, koja je preteča današnje organizacije *Family Service America*. Druga je *Settlement houses*.<sup>21</sup> Prva organizacija je funkcionirala na način da bi žene iz više klase posjećivale siromašne žene s ciljem da ih motiviraju na aktivnosti kojim bi postigle bolji način života. Davale su im savjete u pogledu odgoja djece, vođenja kućanstva, odgovarale su ih od poroka kao što su pijanstvo, zapuštenost i lijenost. Iz ovog možemo uvidjeti kako se ovaj pristup temeljio na uvjerenju da je siromaštvo posljedica pogrešnog načina života. Druga je, pak, organizacija funkcionirala na način da se bogate i obrazovane žene usele u kuće u siromašnim naseljima kako bi se mogle iz susjedstva brinut za dobrobit siromašnih ljudi, a obično su to bili imigranti koji su se našli u novim prilikama. Za ralikom od COS, ova organizacija ne vidi krivca u individui, već u okolini koja negativno djeluje na njih. Ove dvije vrste pomoći siromašnima promovirale su mnoge institucije socijalne dobrobiti u SAD – u, koje i danas djeluju. Afirmirale su privatni pristup u rješavanju socijalnih problema.

---

<sup>21</sup> Ibidem str 121.

Država treba osigurati samo osnovnu regulaciju djelovanje. No, ima to i svojih negativnih strana. Na takav je način teško zadovoljiti sve potrebe socijalno ugroženih, a javlja se i problem prenatrženosti profesionalizma i elitizma, što u konačnici može rezultirati disfunkcionalnošću. Ipak, uz sve svoje slabosti, filantropija se pokazala važnom komponentom koja može funkcionirati unutar vrlo kompleksnog sustava socijalne dobrobiti, a kakav je upravo američki.

### **7.1. „Velika depresija“ i Rooseveltove reforme**

U SAD-u su i prije „Velike depresije“ 30-tih godina postojali zahtjevi gdje je u prvom planu bila zaštita od nesreće na poslu. Dakle, postojala je potreba za socijalnim osiguranjem, čiji su glavni zagovornici bili građanski lideri, profesionalci socijalnog rada i menadžeri koji su ljudski rad smatrali kao gospodarski resurs kojeg treba valorizirati. Kao instrument u ostvarenju toga treba napredna socijalna politika. Pokret za socijalno osiguranje vodila je jedna privatna skupina za pritisak pod nazivom *American Association for Labour Legislation*.<sup>22</sup> Prvenstveno za što su se zalagali bile su naknade u slučaju nesreće na poslu. Ovakvom obliku socijalnog osiguranja ne samo da su se suprotstavljali poslodavci, već i radnički sindikati koji su se pribojavali obveznih nameta i slabljenja radničke solidarnosti koju su sami razvili. Ipak, početni oblici socijalnog osiguranja uvode se za državne službenike, prvo federalne, pa onda po pojedinim državama. Nastojanja za obveznim socijalnim osiguranjem uvelike slabe u dvadesetim godinama kada Amerika krene intenzivnije prema Velikoj krizi. Naime, depresija koja 1929. godine pogađa Ameriku, bila je puno jača od one u Europi, što je vidljivo iz sljedećih činjenica:

- Proizvodnja je pala za jednu trećinu
- Broj nezaposlenih popeo se na 15 milijuna, odnosno 29% od broja radne snage

---

<sup>22</sup> Ibidem, str.124.



- Ukupan gubitak nacionalnog dohotka: 133 milijarde \$
- Kriza je zahvatila sve sektore djelatnosti, čak i poljoprivredu.<sup>23</sup>

Osoba koja je dala odgovor na Veliku krizu bio je upravo predsjednik F.D. Roosevelt koji je svoje predsjedničke ovlasti preuzeo 1933. godine. Okružen svojim timom intelektualaca donio je ekonomski program poznat pod nazivom New Deal. Pokrenuo je seriju izvanrednih mjera kojima je glavni cilj bio davanje rada nezaposlenima, pa tako umjesto da uvede britanski sustav osiguranja od nezaposlenosti, on nastoji zaposliti nezaposlene. Kriza je ujedno pogodila i stari sustav socijalne dobrobiti, koji je prestao funkcionirati. Kako su više klase materijalno nazadovale, tako su iščezle i njihove donacije siromašnijim građanima. Postalo je nemoguće financirati i uzdržavati sirotišta i druge socijalne institucije koje su se dijelom oslanjale ipak i na pomoć države. Javno zapošljavanje nije bilo dostatno za prevladavanje najizraženijih socijalnih problema, a zapravo je zauzimalo značajno mjesto u New Dealu. Tako Roosevelt i njegov savjetnički tim predlažu dalekosežnije socijalne reforme. Naposljetku, 14. kolovoza 1935. godine usvojen je *Social Security Act*.<sup>24</sup> Sadrži odredbe o starosnim mirovinama te osiguranju za slučaj nezaposlenosti onih koji su radili u industriji i trgovini. To je nekako i bilo logično s obzirom da su stariji u krizi izgubili mirovine, a mladi su nemoćni i nezaposleni. No, iz mirovinskog su osiguranja bili isključeni samozaposleni, poljoprivrednici te uslužni radnici i povremeni radnici. Godine 1939. amandmanom na *Social Security Act*, osiguranje se proširuje na uzdržavane supruge i djecu. Glavni nedostatak ovih reformi je što nisu ništa bitno donjeli u pogledu zdravstvenog osiguranja i obiteljskih dohodaka. Mišljenja o Rooseveltovim reformama bila su podijeljena. Jedni su u New Dealu vidjeli mirnu socijalnu revoluciju, dok su pak drugi smatrali da je on u duhu kapitalizma. Sam Roosevelt je smatrao kako reforme koje poduzima služe očuvanju nacionalnih interesa i da se nije smijelo dopustiti da se blagostanje prepusti samo sebi i da se naposljetku sruši sve što su dosad ostavili. Naglašava je kako mir i socijalna sigurnost bi se trebali percipirati kao „pravo na traženje sreće“.

---

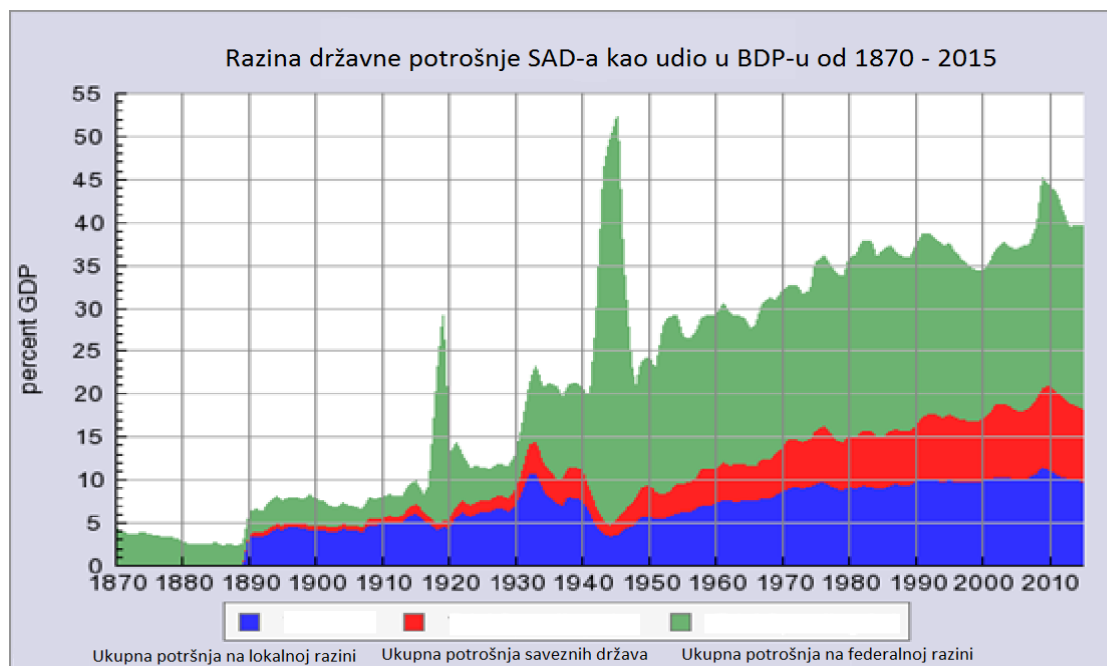
<sup>23</sup> Ibidem, str. 125

<sup>24</sup> Ibidem, str. 126.

## **7.2. Izdvajanja za socijalnu zaštitu – potrošnja američke socijalne države**

Sjedinjene Američke Države su jedan period u povijesti njegovale vrlo slobodno tržište, vrlo ograničenu federalnu vlast te minimalni državni intervencionizam i služile upravo kao primjer liberralnog laissez – faire kapitalizma ostatku svijeta. To je bilo ujedno i razdoblje najvećeg rasta produktivosti i životnog standarda stanovništva u povijesti, kada su deseci milijuna europskih i azijskih imigranata odlazili „preko bare“ i to trbuhom za kruhom, koliko je Amerika bila obećavajuća zemlja. I akumulacija kapitala je u tom razdoblju omogućavala Amerikancima standard života kakav uživaju i danas, a velika državna potrošnja, intervencionizam, socijalni programi i visoko porezno opterećenje su, dakle, pojave novijeg doba. One su posljedica, a ne uzrok prosperiteta. Možemo slobodno zaključiti da je to potpuno obratno od ljevičarske demagogije o kojoj smo pisali u prethodnom dijelu kroz Rooseveltove reforme.

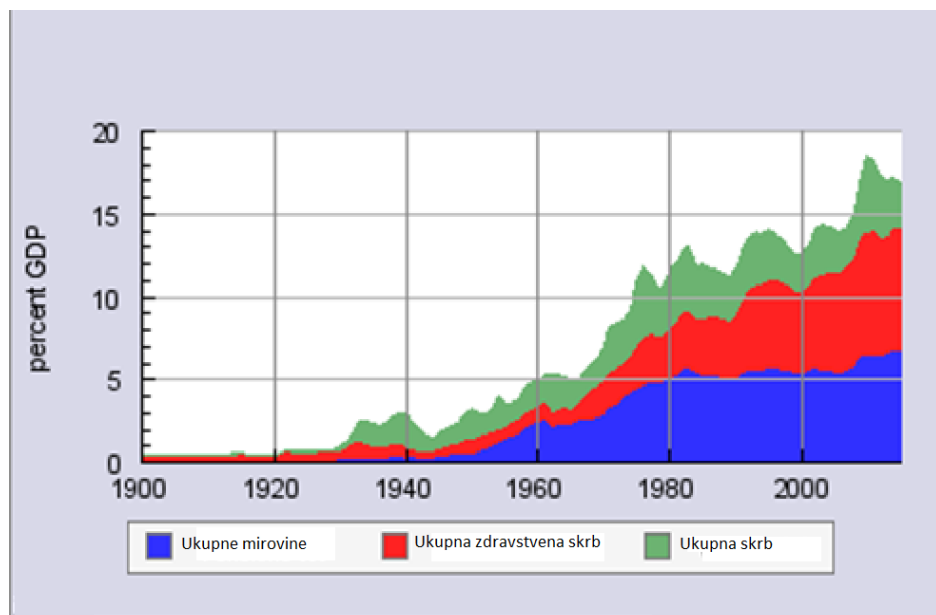
Graf 5. Razina državne potrošnje u SAD ( udio u BDP od 1870. – 2015.)



Izvor: Izradio autor prema: Socijalističke Američke Države;  
<https://tkojejohngalt.wordpress.com/2014/10/11/socijalisticke-americke-drzave/>

Graf 5. nam prikazuje razinu državne potrošnje SAD kao udio BDP-u od 1870. godine pa sve do danas. Zelenom bojom označena je potrošnja na federalnoj razini, crvenom bojom potrošnja saveznih država, dok plava boja označava potrošnju na lokalnoj razini. Grafikon kao sam po sebi, bez obzira sada na boje i određene razine koje te boje određuju, pokazuje kako je ukupna državna potrošnja u SAD-u, u zadnjih otprilike deset godina, na daleko najvišim razinama u povijesti. Naravno, izuzevši razdoblje Drugog svjetskog rata. Čak možemo reći i da je značajno viša u odnosu na razdoblje Prvog svjetskog rata i skoro dvostruko veća nego za vrijeme newdealskog režima. Prije stotinjak godina, ako zbrojimo sve tri vlasti, ukupna potrošnja je bila ispod 10%, da bi danas bila oko 40%.

Graf 6. Državna potrošnja na socijalna prava ( entitlements) kao udio u BDP-u



Izvor: Izradio autor prema: Socijalističke Američke Države;  
<https://tkojejohngalt.wordpress.com/2014/10/11/socijalisticke-americke-drzave/>

Graf 6. prikazuje državnu potrošnju za tzv. entitlements, tj. socijalna prava kao udio u BDP-u. Državna potrošnja na socijalne elemente je na najvišim razinama u povijesti u posljednjih nekoliko godina, dok je sve do otprilike 1920. bila takoreći na razini statističke pogreške, što je nelogično, s obzirom da ljevičari stalno navode razdoblje 50-tih i 60-tih kao zlatno doba američke socijalne države. Naime, tada je potrošnja na socijalna prava iznosila tek 6% BDP-a. Danas možemo vidjeti da je ona dostigla brojku otprilike 16%.

Osvrnimo se još ukratko i na obrazovanje, s obzirom da ono itekako ima pozitivan utjecaj na BDP. Naime, ulaganje u ljudski kapital, odnosno u primarni, sekundarni i tercijarni obrazovni sustav ima pozitivan i značajan utjecaj na ekonomsku razvijenost zemalja svijeta, a i smatra se kako zemlje svijeta sa višim troškovima obrazovnog sustava su u prosjeku značajno ekonomski razvijenije i imaju veće stope gospodarskog rasta. Izdaci za obrazovne ustanove (prikazan kao postotak BDP-a) pokazuju u kojoj mjeri pojedina zemlja stavlja prioritet na

obrazovanje u odnosu na ukupnu raspodjelu sredstava. U SAD- u rashodi za odgojno – obrazovne ustanove dosežu do 40%, a troši između 2,4% i 2,9% svog BDP-a na tercijarne institucije. U odnosu na BDP, SAD troše čak četiri puta više na visoko obrazovanje od zemalja partnera Brazila i Rusije. Više ljudi završava srednjoškolsko i visoko obrazovanje nego ikad prije. No, ne može samo po sebi ulaganje u obrazovanje imati pozitivan utjecaj na BDP, već treba paralelno ulagati i u druge segmente razvoja društva povezane uz obrazovanje stanovništva. Također, troškove obrazovnog sustava ne treba promatrati kao troškove, već kao investiciju, s obzirom da dovode do pozitivnih gospodarskih i društvenih kretanja.

## 8. Hrvatski socijalni sustav

Sami počeci socijalne države datiraju još iz doba Austro-Ugarske Monarhije, krajem 19.stoljeća. Primjenjivali su se austrijski i mađarski socijalni zakoni bismarckovske provenijencije. Nastale su brojne dobrotvorne udruge koje su djelovale u korist siromašnih i na ublažavanje njihovog stanja i drugih socijalnih rizika. Kako bi što bolje shvatili funkcioniranje socijalne države, najjednostavnije je objašnjena shema norveškog socijalnog istraživača S. Rokkana. Naime, Rokkan razlikuje četiri faze u razvoju moderne države. Prva faza je faza u kojoj država centralizira i učvršćuje svoju vojnu i fiskalnu moć. U drugoj fazi se konstituira država – nacija, što prati povezivanje izdvojenih društvenih elita sa širokim narodnim slojevima. Za nacionalnu integraciju služe najviše religija, školstvo, novine i knjige te druga sredstva komuniciranja. Treća faza je faza u kojoj se razvijaju demokratske političke institucije, uspostavljaju se građanska i politička prava. Četvrta faza je već faza u kojoj se konstituira socijalna država, definiraju se temeljna socijalna i ekonomska prava, uspostavljaju se mehanizmi državne redistribucije nacionalnog dohotka radi osiguranja građana od osnovnih socijalnih rizika te pomoći pojedincima koji su siromašni.<sup>25</sup> Ako ovu shemu primijenimo na

---

<sup>25</sup> Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šućur, Z., Zrinščak, S.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008., str.2.

Hrvatsku, u drugoj polovini 19. stoljeća, u ondašnjim uvjetima, odnosno determiniranim pripadništvom austro – ugarskom carstvu, ali ipak s očuvanim rudimentima državnosti, isprepliću se druga i treća faza razvoja moderne hrvatske države. Krajem 19.stoljeća bilježimo i prve naznake hrvatske socijalne politike, kao i socijalnih djelatnosti. Naime, Hrvatska je što se gospodarstva tiče, zaostajala za dinamičnom i modernizacijskom jezgrom koja se, pak, tijekom prošlih stoljeća kristalizirala u zapadnoj Europi. Na Balkanskom je području, naravno, s izuzetkom razvijenijih hrvatskih krajeva koji se odnose na sjeverne, primorske i priobalne djelove (koji su ipak bili u intenzivnijem kontaktu s razvijenim zemljama), djelovala simbolička, a ne stvarna modernizacija. Upravo je to oblik modernizacije koja se odvijala na površini društva, pa tako nije zahvaćala njegove dubinske slojeve. Kao što je već i spomenuto, samim krajem 19. stoljeća i početkom 20., ako zanemarimo brojno seljaštvo koje je živjelo autarkičnim načinom života u svojim seoskim zajednicama, u tek malobrojnom urbanom segmentu hrvatskog društva, ali koje ima tendenciju rasta, pojavljuju se prvi oblici organiziranog socijalnog djelovanja, pa tako i socijalne politike. Valja spomenuti i druge uzajamne pomoći koje su se u našim krajevima nazivale „bratinskim blagajnama“, a u internacionalnom se žargonu taj pokret naziva mutualizmom. One imaju korijen u raznovrsnim oblicima uzajamnog pomaganja u starim društvima, a naročito su bile popularne među rudarima. Njihovo je osnivanje potaknuo austrijski Opći rudarski zakon iz 1854. godine koji je vlasnike rudnika obvezao na osiguranje rudara za slučaj bolesti, iznemoglosti, starosti i smrti. Dvije trećine su u blagajnu uplaćivali radnici, dok je jednu trećinu podmirivao vlasnik. Ovdje se radi o tzv. patronskom mutualizmu, u koje ključnu ulogu u nastanku i održavanju blagajni imaju poslodavci, koji upravo njihovim posredstvom mogu utjecati na ponašanje radnika i spriječiti radničke nemire. Također su se bratinske blagajne osnovale i u drugim profesijama za koje se smatralo da su opasne, a tu se ubrajaju npr. metalci, željezničari, građevinski i tipografski radnici i dr.

## **8.1. Socijalna politika Hrvatske te politika pred ulazak u EU**

Ako se prebacimo ipak na nešto bližu povijest, U Hrvatskoj su 1990. godine održani prvi slobodni višestranački izbori i upravo je to momenat kojim započinje povijesni zaokret od socijalističkog prema demokratskom društvu. Kratak osvrt na razdoblje prije neovisnosti, odnosno u razdoblju prije osamostaljenja, 50-tih godina bilo je razdoblje zaokruživanja modernih programa socijalne politike u Europi i snažnog uključivanja međunarodnih agencija, kao što su MOR, SZO i UN. One su najzaslužnije za homogenizaciju i integraciju programa socijalne politike na starom kontinentu. Tako se zaokret događa i u našoj zemlji i Jugoslavija se direktno uključila u te promjene u socijalnoj politici. Te promjene su značile napuštanje administrativne regulacije i državne kontrole socijalnih programa, a formira se profesionalni, stručni pristup. Također je napuštena i doktrina socijalnog automatizma prema kojem se puštalo da se socijalni problemi sami riješe, odnosno da će sami nestat usporedno s gospodarskim razvojem. Dakle, preuzimaju se koncepti zapadnih zemalja. Primjerice, u zaštiti djece se, osim klasičnih domova, uvodi obitelj kao subjekt socijalne zaštite, kod zaštite invalida počinje se primjenjivati profesionalna i socijalna rehabilitacija itd. Snažan zamah u unapređenju socijalne djelatnosti predstavljalo je uvođenje sustavnog obrazovanja socijalnih radnika te je stoga u Zagrebu, 1952. godine osnovana Viša stručna škola za socijalne radnike, prva uopće takve vrste u socijalističkom svijetu. Također je 1959. godine otvoren prvi centar za socijalni rad u Puli pod nazivom „Centar za socijalno – medicinski rad“. Tako su se postupno krenuli osnivati centri za socijalni rad u cijeloj zemlji. Što se socijalnih zakona tiče, zdravstveno i socijalno osiguranje su se u potpunosti izdvojili. Socijalni problemi su se, naime, javili 60-tih godina i tada se već moglo vidjeti da se dotadašnji ekstenzivni socijalistički model razvoja dobro isrpio i da, bez obzira na gospodarski rast, sve teže je rješavao socijalne i ekonomske probleme. Prvi pokazatelj toga bio je što je porasla nezaposlenost. Dakle, radilo se o obrazovanoj radnoj snazi koja je pristizala iz sela zahvaćenih masovnim egzodusom. Nema sumnje da je, svakako, jedan od najvećih uspjeha socijalizma bilo upravo masovno školovanje mladih generacija koje je i u velikoj

mjeri promijenilo obrazovnu strukturu stanovništva. Kao privremeno rješenje za nastalu nezaposlenost otvorila se mogućnost zapošljavanja naših ljudi u inozemstvu i to pretežito u SR Njemačkoj. Kako su zapadne zemlje u to vrijeme bile u snažnom gospodarskom usponu pa stoga iz siromašijih zemalja Europe regrutiraju mnogo nekvalificirane radne snage. Zapošljavanje u inozemstvu bio je prvi masovni oblik otvaranja jugoslavenskog socijalističkog društva prema Zapadu, ali ujedno je značilo i otvaranje vrata masovnom turizmu prema svijetu, koji se tada počeo ozbiljnije razvijati, potaknut izgradnjom magistrale duž jadranske obale. To je značilo i porast prihoda i životnog standarda stanovništva. No, kriza svjetske ekonomije koja je uslijedila zbog rata na Bliskom istoku i drastičnog porasta cijena nafte, također se snažno odrazila i na hrvatsku ekonomiju i društvo. Zapošljavanje hrvatskih radnika u inozemstvu je zaustavljeno, radnici se počinju vraćati iz zapadnih zemalja, znatno se povećao vanjski dug, a ujedno se i povećala nezaposlenost, što je naravno, bilo neizbježno. Hrvatska je 80-tih godina kao zemlja Jugoslavije zapala u ozbiljnu gospodarsku recesiju. Kada dođe do tako nepovoljne situacije, produbljuju se i socijalni problemi koje socijalistička država više nije bila u stanju rješavati. Kada je pred kraj 80-tih godina nastupila kriza socijalizma, socijalna su prava u Hrvatskoj, ali i u cijeloj državi, bila temeljno ugrožena. Ovi uvelike dramatični događaji koji su se počeli odvijati s početkom devedesetih godina, presjekli su dotadašnje razvojne trendove i na taj način su preusmjerili gospodarske i socijalne tokove u našoj zemlji. Nakon što smo se osvrnuli na stanje prije neovisnosti, kako bi lakše shvatili činjenice nakon osamostaljenja, možemo se vratiti socijalnoj politici neovisne Hrvatske. Kao što je već rečeno, došlo je do zaokreta od socijalističkog prema demokratskom društvu, što je ujedno značilo inauguraciju osobne slobode, privatnog vlasništva, poduzetništva, tržišnog gospodarstva i političkog pluralizma. Socijalna politika Hrvatske odvijala se u tri faze. Prva faza bila je od 1991. do 1995. godine, a to razdoblje obilježavaju samo negativne konotacije, tj. rat, stradanja stanovništva, drastičan pad gospodarstva i veliki socijalni problemi. Dakle, prva faza je faza krizne socijalne države. Druga faza je trajala od 1995. do kraja 1999. godine. Postupno su se stabilizirale socijalne prilike u zemlji i polako počinje provođenje socijalnih reformi uz potporu međunarodnih financijskih institucija, Svjetske banke i MMF-a. Treća faza, logično, započinje 2000. godine, a obilježava ju veliki napredak gospodarskih i



socijalnih prilika, a u drugoj polovici faze opada utjecaj globalnih financijskih institucija, a raste utjecaj Europske unije s obzirom da se zemlja pripremala za ulazak u uniju. Niska stopa zaposlenosti predstavljala je ključni problem hrvatskog društva, a naročito je visoka stopa mlađeg stanovništva. Aktivna politika zapošljavanja je slabo razvijena na tržištu rada, a realizirana je tek u nekoliko programa. U okviru pristupnog partnerstva Vlada RH je u suradnji s Europskom komisijom izradila „Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju“ čiji je cilj bio pomoći našoj zemlji u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti te pripremiti njezino sudjelovanje u „Modelu otvorene koordinacije“ socijalne politike koji od kraja devedesetih godina prakticira EU.<sup>26</sup> U pripremi memoranduma, skupina hrvatskih stručnjaka je u organizaciji UN-a pripremila opsežnu analizu „Neumreženi: lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj“. To je dokument u kojem se analizira situacija ranjivih socijalnih skupina u Hrvatskoj, a tu spadaju djeca, etničke manjine, posebice Romi te osobe starije životne dobi. Također, podaci iz analize govore kako se čak 11,5% hrvatskih građana osjeća socijalno isključenima, što je otprilike postotak građana koji su u Istraživanju Svjetske banke iz 2006. godine obilježeni kao siromašni.<sup>27</sup> U postratnom razdoblju, veterani Domovinskog rata i članovi njihove obitelji dobili su značajno mjesto u socijalnoj politici. Radi se o brojnoj skupini koja je dobro organizirana i utjecajna te je u rješavanju njihovih problema posvećena posebna pažnja, a također se i izdvajaju velika financijska sredstva. Od 2003. do 2007. godine i to naročito u 2007., možemo reći da se znatno poboljšala socijalna i ekonomska situacija u zemlji, pa je RH ušla u fazu konsolidiranog postsocijalizma. U socijalnoj je politici došlo do novih izdataka koji obuhvaćaju povrat duga umirovljenicima, korekciju „novih mirovina“, povećanje obiteljskih prava i naknada za rast izdataka za prava branitelja Domovinskog rata. S obzirom da tada još Hrvatska još nije bila zemlja članica EU, a težila je tome, proces europeizacije je proces kojim se okviri „nacionalne socijalne politike“ ponovno oblikuju i dubiraju, a dolazi i do promjene u institucijama, pravnim normama i djelovanjima. EU je ozbiljno pristupila socijalnoj politici, s obzirom da su 80-tih godina pristupile siromašne zemlje južne Europe, odnosno Španjolska, Portugal i Grčka. Tako se i veći naglasak stavio na

---

<sup>26</sup> Ibidem, str. 50.

<sup>27</sup> Ibidem, str.51.

socijalno područje. 90-tih godina je uslijedila znakovita promjena u europskoj socijalnoj politici, a uzrok tome je gospodarska kriza kroz koju je svijet prošao, pa tako i EU. Europska socijalna politika je prošla kroz niz reformi nakon 2000. godine, odnosno te reforme se odvijaju u kontekstu sve jačeg djelovanja jedinstvenog europskog tržišta te zajedničke novčane valute, koju još uvijek nemaju sve zemlje članice EU. Ovdje je od iznimne važnosti spomenuti Lisabonsku strategiju iz 2000. godine. Ovim dokumentom, EU, pored proklamacije strateškog cilja povećanja kompetitivnosti i razvoja ekonomije zasnovane na znanju, također je sadržano usmjerenje na modernizaciju europskog socijalnog modela, odnosno na borbu protiv socijalne isključenosti. Dakle, umjesto stare paradigme o tzv. održanju dohotka, prihvaća se paradigma aktiviranja, a posebno mjesto u svemu tome ima politika aktiviranja radno sposobnog stanovništva te jačanje veze između socijalne politike i zapošljavanje i time se promovira tzv. model „odraslog radnika“ što bi značilo zapošljavanje svih odraslih građana. Kako smo sada punopravna članica EU, prihvaćajući europske pravne stečevine, a s time i njezinog djela koji neposredno ili posredno regulira socijalno i srodna područja, neosporno je da će u znatnijoj mjeri utjecati na budući razvoj socijalne politike Hrvatske. Pred Hrvatskom je veliki izazov, naročito u smislu socijalne politike, no u okviru EU bi ga trebala lakše prevladati, s obzirom na činjenicu da su u EU zemlje koje su takoreći kolijevka socijalne države, a i sama EU se trudi razviti novi model socijalne politike, koji podrazumjeva solidarizam te je otvoren prilagodbama koje nameću promjene u suvremenom svijetu.

## 8.2. Problemi financiranja u mirovinskom sustavu

Mirovinsko zajedno i sa drugim oblicima socijalnog osiguranja sustavno se u Hrvatskoj uvode poslije Drugog svjetskog rata, u socijalističkom razdoblju. Kriza koja je zahvatila mirovinski sustav, došla je do izražaja na kraju razdoblja socijalizma, a itekako je produbljena tijekom Domovinskog rata i postsocijalističke tranzicije. Naročito se ogledala u pogoršanju omjera osiguranika i umirovljenika, problemima financiranja mirovinskog sustava i naposljetku u padu relativne razine mirovina. 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, odnosno kada osiguranici i od njih uzdržavani članovi nisu u stanju zarađivati sredstva za život. Ako se držimo bliže povijesti i ako zanemarimo prve poslijeratne godine, kada je obnavljana ratom opustošena i iscrpljena zemlja, pa je s time i broj osiguranika, dakle formalno zaposlenih i umirovljenika bilo relativno malen, važno je napomenuti kako je ipak bio povoljan brojčani odnos ove dvije kategorije 50-tih i 60-tih godina, a 80-tih i uoči uspostave hrvatske državne neovisnosti 1990. godine se pogoršao. Takvo pogoršanje nas dovodi do činjenice kako je neposredno nakon rata mirovinsko osiguranje ipak trebalo graditi ponovno iz temelja. Razlog tome je što se mirovinski sustav ograničavao na radnike te sudionike i žrtve rada, dok je brojno seljaštvo i obrtništvo ostalo izvan mirovinskog osiguranja. Također, glavni problem nesređenog mirovinskog sustava proizlazi iz činjenice, da je sama posljedica rata i tranzicije u kojoj se Hrvatska našla, doveo do povećanja broja umirovljenika, dok se s druge osjetno smanjio broj zaposlenih. U godinama koje su slijedile broj zaposlenih je i dalje nastavio opadati, a broj umirovljenika rasti. Jedan i od razloga tome je što je velik broj građana „spas“ pronašao u prijevremenim i invalidskim mirovinama, iako možemo reći da su itekako još uvijek bili sposobni za rad. Na taj se način preopteretio mirovinski sustav prekobrojnim korisnicima, što je dugoročno pogoršalo ionako već teško financijsko stanje hrvatskih mirovinskih fondova. Također, ključni podatak koji govori o stanju i o održivosti mirovinskog sustava je udio mirovinskih troškova u ukupnom BDP-u. Podatak iz 2005. godine govori da je Hrvatska na mirovine

potrošila 27, 37 milijardi kuna što bi bilo 12% BDP-a, odnosno još jednostavnije rečeno, polovina svih javnih socijalnih troškova. Koliko je to zapravo alarmantan podatak govori činjenica da je Europska unija 2003. godine, koju je tada činilo 15 zemalja članica, na mirovine potrošila 12, 7% BDP-a.<sup>28</sup> Kao treći važan pokazatelj koji govori o stanju u mirovinskom sustavu je udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći ili tzv. zamjenska stopa. U Hrvatskoj prosječna mirovina iznosi, umanjena za porez i prizvez (izuzev mirovine branitelja i pripadnika HV-a), 2169,68 kuna.<sup>29</sup> No, u nas se, nažalost, veoma rijetko koriste pokazatelji o individualnoj zamjenskoj stopi, kao što se čini u europskim statistikama, koja bi pokazivala udjel prosječne mirovine u prosječnoj plaći pojedinog korisnika ostvaren tijekom punog radnog vijeka. Tada se već dobivaju drugačiji pokazatelji.

Tablica 6. Struktura korisnika mirovinskih fondova za 2007. godinu

UKUPAN BROJ KORISNIKA	1 053 822 ili 100%
Starosnih mirovina	578 486 ili 54,9%
Invalidskih mirovina	239 972 ili 22,8%
Obiteljskih mirovina	235 364 ili 22,3%

Izvor: Izradio autor prema: Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šućur, Z., Zrinščak, S.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008., str.88.

Tablica 6. nam prikazuje strukturu korisnika mirovina bez pripadnika Hrvatske vojske i hrvatskih branitelja. Relativno je velik broj invalidskih i obiteljskih mirovina. Velik dio izdataka išao je na starosne mirovine, dok za invalidske i obiteljske nešto manje.

<sup>28</sup> Ibidem, str. 89.

<sup>29</sup> Ibidem, str. 93.

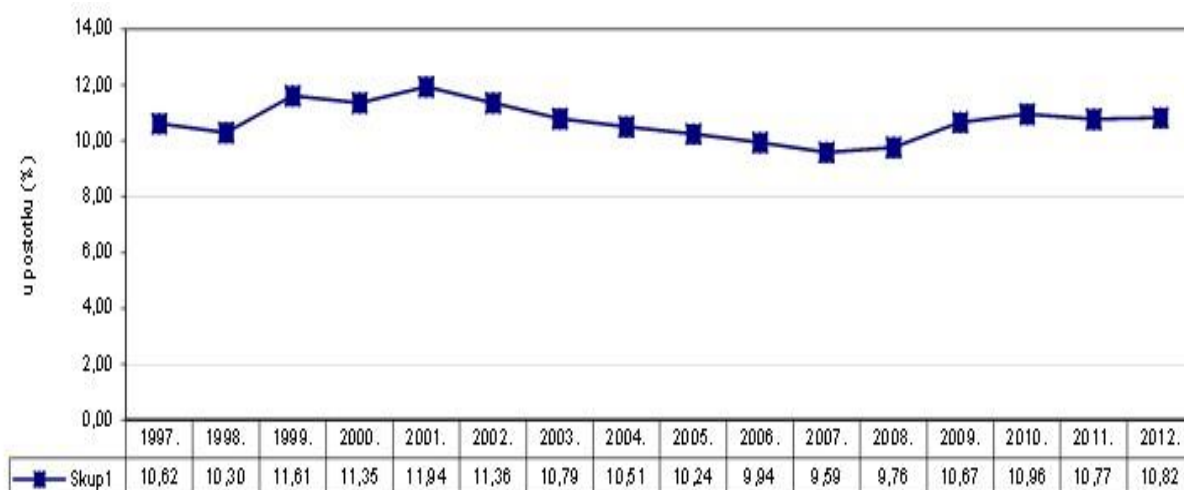
Tablica 7. Broj osiguranika i korisnika mirovina u razdoblju od 1997. do 2012. godine

Godine	Osiguranici	Korisnici mirovina	Odnos
0	1	2	3
1997.	1468938	925520	1,59
1998.	1471509	955352	1,54
1999.	1406091	1017801	1,38
2000.	1380510	1018504	1,36
2001.	1402102	1032120	1,36
2002.	1421981	1042192	1,36
2003.	1443995	1054549	1,37
2004.	1460105	1065655	1,37
2005.	1498877	1080571	1,39
2006.	1538170	1100086	1,40
2007.	1579463	1121540	1,41
2008.	1604848	1148290	1,40
2009.	1530233	1173814	1,30
2010.	1475363	1200389	1,23
2011.	1468133	1213121	1,21
2012.	1432740	1217692	1,18

Izvor: Stanje sustava mirovinskog osiguranja međugeneracijske solidarnosti, str.4, [http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages///izvjesce\\_I-XII-2012\\_HZMO..pdf](http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages///izvjesce_I-XII-2012_HZMO..pdf)

Tablica 7. pokazuje broj osiguranika i korisnika mirovina za razdoblje od 1997. do 2012. godine. Broj osiguranika je varirao, naime malo je rastao, malo padao, do 2008. godine, kada bilježi veći rast, no zatim počinje opet naglo opadati. Broj korisnika mirovina, kao što se vidi, je iz godine u godinu samo rastao, a 2012. godine omjer od 1,18:1 je dosada najniži zabilježeni omjer broja osiguranika i umirovljenika u RH.

Graf 7. Udio ukupnih mirovinskih izdataka u BDP-u od 1997. do 2012. godine



Izvor: Stanje sustava mirovinskog osiguranja međugeneracijske solidarnosti, str 17, [http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages///izvjesce\\_I-XII-2012\\_HZMO..pdf](http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages///izvjesce_I-XII-2012_HZMO..pdf)

Graf 7. nam pokazuje udio ukupnih mirovinskih izdataka od 1997. do 2012. godine. Udio mirovinskih izdataka u BDP-u bio je najveći u 2001. godini, da bi se onda postupno smanjivao do 2007. godine. U 2008. godini se ponovno povećao, ali tek na cca 9,8%, ali na to je utjecala isplata dodatka na mirovine ostvarene od 1. siječnja 1999. godine prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, te povećanje prijevremene starosne, najniže mirovine i invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad nakon izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju od 1. siječnja 2008. godine. Također se taj isti udjel povećao i 2009. i 2010. godine, što je posljedica povećanja broja umirovljenika i smanjenja BDP-a. Tek se u 2011. godini taj udio smanjio, a u 2012. godini mirovine su se opet počele redovito usklađivati prema kretanju plaća i potrošačkih cijena. Hrvatska ima problem da će demografsko starenje stanovništva dugoročno utjecati na odnos broja osiguranika i umirovljenika i na financijsko stanje u mirovinskom osiguranju međugeneracijske solidarnosti. Također su prognoze i za sljedeće godine usporavanje rasta izdataka s obzirom na to da se do 2030. postupno izjednačavaju uvjeti za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu za žene i muškarce te da način određivanja mirovina potiče duži ostanak u svijetu rada i kasniji odlazak u mirovinu.

### 8.2.1. Reforme mirovinskog sustava

Mirovinski sustavi koji se temelje na tekućoj raspodjeli, posljednjih su desetljeća zapali u ozbiljnu krizu. Stoga velik broj zemalja provodi reforme kako bi se izvukla ili se pak prilagodila promjenjenim socijalnim i gospodarskim uvjetima. Previše je starog stanovništva u odnosu na radno aktivno stanovništvo i upravo tu dolazi do neravnoteže. Ujedno, Hrvatska ima negativnu stopu reprodukcije, a i sve je manje mladih. Nezaposlenost je uz sve to velik problem europskih zemalja, a ujedno i naše, no tu se kao problem javlja i siva ekonomija, koja je narasla tijekom razdoblja postsocijalističke tranzicije. Neosporno je da je današnja struktura zaposlenih u kojoj prevladava nesigurna i fleksibilna zaposlenost, a i uz značajnu prisutnost sive ekonomije, nepovoljna za financiranje socijalne sigurnosti. Posljedica toga je, naravno, osjetno smanjeni priljev sredstava od doprinosa osiguranika te sve veći deficit u mirovinskim fondovima, koje mora sufinancirati država. Zbog teškog stanja hrvatskog mirovinskog sustava sredinom devedesetih godina, počela je priprema hrvatske mirovinske reforme. Tako 1999. godine počinje mirovinska reforma u kojoj je naglasak bio na promjeni sustava tekuće raspodjele, a ciljevi su bili transformirati i srediti pravno i financijsko stanje mirovinskog sustava, usporiti priljev novih osiguranika, zaustaviti rast mirovinskih izdataka, povećati ovisnost mirovina od doprinosa, pojačati individualnu odgovornost građana za sigurnu starost te dugoročno stabilizirati i učiniti održivim mirovinski sustav. Ovom reformom je predviđeno, počevši od 1999. godine da se svake godine za šest mjeseci podiže dob odlaska u mirovinu. Time se htjelo utjecati na smanjenje priljeva novih umirovljenika te slabi financijski pritisak na mirovinski fond. Ujedno je ovo reformom predviđeno da se razdoblje obračuna mirovina godišnje povećava za tri godine, tako da bi s vremenom obuhvatilo cijeli radni vijek osiguranika. Kao što je i bilo očekivano, ove su mjere doprinjele financijskoj održivosti mirovinskog sustava. Došlo je do stgabilizacije broja umirovljenika te poboljšanja omjera s brojem osiguranika, a pao je i udio mirovinskih troškova u BDP-u. No, ipak, bilo je itekako potrebe za novom reformom, jer je došlo do nekih distorzija unutar prvog mirovinskog stupa i došlo je do relativnog pada mirovina umirovljenih nakon 1999. godine.

Nakon reforme iz 1999. godine, sljedeća reforma bila je 2002. godine kroz uvođenje kapitalizacije mirovina. Ova reforma bila je radikalnija i donjela je bitnu promjenu strukture mirovinskog sustava. Naime, uz već postojeći prvi stup, uveden je i drugi stup kapitalizirane mirovinske štednje u kojeg se izdvaja četvrtina mirovinskog doprinosa. U njega ulaze svi osiguranici koji su do 2002. godine imali manje od 40 godina, a po slobodnom izboru oni koji su u vrijeme uvođenja drugog stupa imali između 40 i 50 godina. Treći stup uveden je za one osobe koje se žele dodatno osigurati za starost, invalidnost ili smrt hranitelja i ovaj je oblik dobrovoljan.

Slika 2. Shema mirovinskog sustava nakon mirovinske reforme

## Glavne značajke pojedinih dijelova reformiranog mirovinskog sustava

### Financiranje i određivanje mirovina



Izvor: Izrada autora prema V. Puljiz, G.Bežovan, Z. Šućur, T.Matković, S. Zrinšćak, str.107.

Kao što smo već za svaki pojedini mirovinski stup dali objašnjenje, ovdje ćemo samo ukratko objasniti shemu, naime prvi mirovinski stup je obvezni javni stup za sve osiguranike čiji je cilj povećati ovisnost mirovina od doprinosa i pokušali su se riješiti mnogi problemi u mirovinskom sustavu tekuće raspodjele. Drugi stup je uveden reformom kroz uvođenje kapitalizacije mirovina, i također je obavezan. Naposljetku imamo treći stup, koji je privatni i dobrovoljan za osobe koje imaju



mogućnost i koje se žele dodatno osigurati. Sve su se te reforme javljale upravo iz jednog jedinog i glavnog razloga, a to je problem financiranja mirovina. Kao što je već spomenuto, doprinosi osiguranika nisu ni približno dostatni za pokriće mirovinskih izdataka, pa država sve većim iznosima mora subvencionirati mirovine. Ti su problemi u najvećoj mjeri uzrokovani smanjenim brojem osiguranika, velikim brojem umirovljenika, a osobito onih s mirovinama pod posebnim povoljnijim uvjetima, zatim demografskim promjenama, sve rasprostranjenijom sivom ekonomijom te promjenama u strukturi rada. Zasada, dakle možemo reći da je hrvatska mirovinska reforma, kao dugoročan projekt, započela svoj put, no za njezi nastavak, a da bi on bio uspješan, trebat će, svakako, poduzimati nove mjere prilagodbe sustava. Promjene u mirovinskom sustavu će uvelike ovisiti o gospodarskom rastu i zapošljavanju, koji imaju neposredan utjecaj na uvjete financiranja mirovina.

### **8.3. Stambena problematika mladih**

Razvoj stambene politike u Hrvatske odredio je nasljeđeni sustav stambene politike iz doba socijalizma. Europska unija, neizravno još uvijek, utječe na pojedine mjere hrvatske stambene politike. Prema načelu supsidijarnosti, kojim se vodi EU, drži da probleme stanovanja i stambene politike je odgovornost svake pojedine zemlje članice. Budući razvoj stambene politike ujedno je uvelike određen prodajom stanova u državnom vlasništvu. Time je došlo do promjene strukture stambenih statusa. Naime, proces prodaje društvenih stanova bio je učinkovit, no ne i sasvim djelotvoran. Prodajom stanova je ostvaren značajan učinak u smislu prikupljenih novaca, no nije bio djelotvoran za stambenu politiku u cijelini. Novac se, od prodaje, tek manjim dijelom vratio u stambenu potrošnju i njime nisu ispunjeni socijalni ciljevi, što je i bio prvotni cilj projekta prodaje društvenih stanova. Prodajom društvenih stanova, Hrvatska je ušla u krug zemalja u kojima dominira status kućevlasnika, a upravo sličan status imaju i srednjoeuropske tranzicijske zemlje, koje su također provele privatizaciju društvenih stanova, prodajući ih po znatno nižim cijenama od tržišnih. Prema definiciji europske

stambene politike, ako si pojedinac može priuštiti stan, otvara mu se put da učini nešto korisno za zajednicu i društvo. To se smatra tako iz razloga što je stan najveća materijalna i simbolička vrijednost svakog kućanstva, a upravo je standard stanovanja među najboljim pokazateljima razvijenosti zemlje, ali i kvalitete života. Mogućnost da si pojedinac priušti stan i omogući pristojno stanovanje ključan je moment socijalne integracije. Problem stambene politike Hrvatske je da nema učinkovitu stambenu strategiju i da li se uopće stambena politika provodi na pravi način. Prema podacima iz 2012. godine, za 51,9% kućanstva troškovi stanovanja su jako visoki, a četvrtina stanovništva je nezadovoljna kvalitetom stanovanja.<sup>30</sup> U Hrvatskoj ne postoji poseban propis kojim se uređuje obveza države u stambenom zbrinjavanju socijalno ugroženih kućanstava, a ne postoji ni, kao primjerice u razvijenim zemljama, kategorija socijalnih stanova. Dakle, ne postoje programi kojima bi se gradili javni najamni stanovi, a koji bi prema iskustvima europskih zemalja, trebali biti namijenjeni kućanstvima koja po prihodima ne mogu ostvariti pravo na socijalni stan, a ne mogu ni kupiti stan na tržištu. S obzirom na razmjere stambene nezbrinutosti i nepriuštivosti stanova širim slojevima urbanog stanovništva, u Hrvatskoj uvelike postoji potreba za donošenjem zakona kojim bi se poticala gradnja socijalnih stanova i javnih najamnih stanova. Uloga države u ovom trenutku je da intervenira osnivanjem hrvatskog stambenog fonda koji bi vodio projekte gradnje socijalnih i javno najamnih stanova, mora intervenirati subvencijama za ciljane skupine koje ne mogu kupiti stan za pristojno stanovanje. Jedan od problema koji se također javlja jest činjenica da dominiraju špekulativni interesi investitora, ostvaruju se ekstra profiti, a država je zajedno s bankama to podupirala. Tako sada imamo velik broj, čak na desetke tisuća praznih, neporodanih stanova. Razlog tome je što ponuda nadmašuje platežnu sposobnu potražnju za stanovima. Mlade obitelji smatramo jednom od najranjivijih skupina na koje ova negativna stambena politika ujedno ima i negativan utjecaj. Upravo te mlade obitelji na početku radne karijere i s nestalnim zaposlenjem su najčešće upućene na tržište stanova sa slobodno ugovorenom najamninom. Jedna negativna stavka povlači drugu, pa tako stambeni problemi mladih utječu na sklapanje brakova i nepovoljna demografska kretanja. Isti problem imaju i studenti, kako su smještajni

---

<sup>30</sup> Gradnjom socijalnih i stanova za najam srušila bi se cijena stanova, 2012.  
<http://www.jutarnji.hr/gradnjom-socijalnih-i-stanova-za-najam-srusila-bi-se-cijena-stanova/1002537/>

kapaciteti u studentskim domovima ograničeni, primorani su tražiti smještaj na tržištu stanova sa slobodno ugovorenom najamninom, a koja je višestruko viša od subvencioniranog smještaja u studentskim domovima. Razvoj učinkovitog i djelotvornog sustava subvencioniranja najamnina i troškova stanovanja trebao bi postati prepoznatljivim instrumentom moderne socijalne države u kojoj se pomaganjem ciljanim skupinama jača stambena potražnja i povećava standard stanovanja.

#### **8.4. Organizacija zdravstvenog sustava**

Temeljem Zakona o zdravstvenoj zaštiti te njegovih izmjena i dopuna iz 2006. godine, zdravstvena zaštita je definirana kao sustav društvenih skupnih i individualnih mjera, usluga i aktivnosti za očuvanje i unapređenje zdravlja, sprečavanje bolesti, rano otkrivanje bolesti, pravodobno liječenje te zdravstvenu njegu i rehabilitaciju, a organizirana je na tri razine, primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj te na razini zdravstvenih zavoda. Zakon o zdravstvenom osiguranju iz 2006. godine to isto definira kao obavezno, koje provodi Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje te dobrovoljno koje se definira posebnim propisima, odnosno riječ je o osobama koje plaćaju zdravstveno osiguranje temeljem svog rada te ostalim osobama, kao što su članovi obitelji osiguranika putem rada, osobe na školovanju, osobe prijavljene na zavodima za zapošljavanje itd. Dopunskim se osiguranjem osigurava pokriće dijela troškova do pune cijene zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Kao što se u svi segmentima socijalnog osiguranja pojavio problem financiranja, tako on postoji i u zdravstvenom sustavu. Problem financiranja javlja se zbog teško kontrolabilnih troškova. Troškovni su pritisci vrlo snažni i na njih je teško utjecati. Financiranje zdravstvenog sustava u najvećoj se mjeri temelji na uplaćenim doprinosima osiguranika, što Hrvatsku ubraja u krug zemalja koje pripadaju bismarckovskom modelu. Stopa doprinosa se obračunava na plaću i iznosi 15,5% od čega 15% ide za osnovno zdravstveno osiguranje, a 0,5% za osiguranje za slučaj ozljeda na radu i profesionalnih bolesti. Iako je dosada zdravstveni sustav prošao već kroz podosta reformi, i dalje ostaje

opterećen nizom proturječja i dilema. Naime, reforme prolaze, a problemi i dalje ostaju. U reformama koje će tek slijediti, a bit će ih sigurno, nužno je voditi računa, uz financiranje i organizaciju, i o velikim nejednakostima u pristupu zdravstvenim uslugama, mobilnosti pacijenata te promociji zdravih stilova života. S pristupom EU, nužno je naglašavati ove aspekte zdravstvene zaštite, s obzirom da je to politika zdravstvene zaštite koju promiče EU.

## **9. Politika socijalne zaštite i isključenost**

Socijalna zaštita se definira kao ona zaštita koja je utemeljena na pravima i usmjerena je protiv unaprijed određenog socijalnog rizika. Ona uključuje sve kolektivne transferne sustave u novcu ili uslugama koji nastoje zaštititi pojedinca i kućanstva od socijalnog rizika. Ciljevi socijalne zaštite slični su sustavima diljem Europe, ali se razlikuju po tome naglašavaju li više zamjenu prijašnjeg dohotka ili minimalnu zaštitu od apsolutnog siromaštva. Zapadnoeuropski sustavi socijalne zaštite često se označavaju kao bismarckovski, odnosno oni koji se financiraju iz doprinosa. Trendovi unutar zapošljavanja i zdravstvene zaštite ne daju zaista pravi pokazatelj o povlačenju države iz socijalne zaštite, ali postavljaju pitanje o podvrgavanju države tržištu te o rizicima isključivanja onih koji su najslabiji na tržištu. Trenutno se, dakle, diljem Europe pojavljuju novi rizici kao što su dugotrajna nezaposlenost, narušeno zdravlje u starosti, samohrani roditelji, koji se ublažavaju putem socijalne pomoći, a koja se temelji na provjeri prihoda tamo gdje ona postoji. Žene su te koje osjete najviše socijalne isključenosti. Razlog tome je što žene imaju isprekidane karijere i manje plaće te tako svoje siromaštvo prenose u umirovljeničko razdoblje. Ujedno žene čine i većinu nezaposlenih u Europi te gotovo u potpunosti dominiraju među nemoćnima starijima i roditeljima samcima, moglo bi se reći da sadašnji sustavi „feminiziraju“ siromaštvo. Uzroci pritiska u pravcu ograničavanja socijalne zaštite su troškovi nezaposlenosti, starenje populacije ali i troškovi rada. No, zapošljavanje ne

mora ujedno značiti i jamstvo protiv siromaštva. Adekvatna razina, pokrivenost i trajanje naknada bitni su čimbenici efikasnosti naknade za nezaposlene u borbi protiv siromaštva. Oni koji žive od niskih fiksnih naknada za nezaposlene, imaju veće šanse da završe u siromaštvu, osobito ako nezaposlenost dugo traje. Ujedno treba zaštititi i one koji nisu aktivni na tržištu rada, odnosno zaštita za starije i nemoćne. Velik broj umirovljenika ima apsolutno male mirovine, pa čak i ako su one visoke u odnosu na prosječnu plaću, tako da smanjivanje mirovina koje su zasnovane na osiguranju može odvesti velik broj ljudi u siromaštvo. Što se djece tiče, tranzicijske zemlje relativno bolje štite djecu nego odrasle. No, ipak, glavni uzrok opadanja životnog standarda obitelji je manje izdašna potpora velikim obiteljima. Dakle, kroz ovih nekoliko primjera vidimo da nezaposleni i nekvalificirani su posebno ranjivi te se suočavaju s barijerama ili diskriminacijama u zapošljavanju. Isključivanja su sve izraženija u tranzicijskim zemljama upravo zbog nedostatnosti sredstava i složenosti regulative, metode provjere prihoda i racionalizacije i nedostupnosti usluga. Iako se neki negativni efekti mogu smanjiti kroz obnovljeni rast, trendovi prema neoliberalnim tržišnim pristupima vjerojatno podrazumijevaju stalno prisustvo rizika isključivanja kod onih grupa koje su najmanje sposobne iskoristiti šanse koje im se nude u tržišno orijentiranom društvu.

## **9.1. Socijalni transferi Republike Hrvatske**

Još i danas nema spoznaje o tome koliko dugo hrvatski građani ostaju u siromaštvu nakon što zapadnu u njega. Sama dinamika siromaštva je nedovoljno istražena, pa time ni politika prema siromaštvu nije dokraja oblikovana. Socijalni transferi neizostavan su element u politici spram siromaštva. Socijalni transferi su zapravo različite naknade u sustavu socijalne sigurnosti i u svim zemljama oni imaju važnu ulogu u reduciranju siromaštva. Najvažniji socijalni transferi su, kao što je već i u prethodnim poglavljima spomenuto, mirovine, naknade za vrijeme nezaposlenosti, obiteljske naknade i naknade socijalne pomoći. Učinkovitost tih naknada se može najjednostavnije

procjenjivati na temelju broja kućanstava koja dobivaju naknade te prema visini naknada. Broj korisnika pojedinih socijalnih transfera ovisit će o demografskoj i socioekonomskoj strukturi stanovništva. Tako, podsjetimo se primjera radi, u nordijskim zemljama gotovo sva kućanstva s djecom dobivaju obiteljske naknade. Iako Hrvatska ima visoke socijalne izdatke, čak 26% udio u BDP-u<sup>31</sup>, oni ipak nisu dovoljno efikasni u smanjivanju nejednakosti i, naposljetku, reduciranja siromaštva. Možemo reći da 1998. godine u Hrvatskoj nije bilo nikakvih naznaka siromaštva i nisu za to postojali nikakvi relevantni pokazatelji. Nadalje, sve do 1980-tih godina, Hrvatska je imala relativno visoke stope ekonomskog rasta i niske stope nezaposlenosti. Smatralo se da siromaštvo tada nije bio ozbiljan društveni problem, a od trenutka kada je ugrožen koncept pune zaposlenosti, tada se proširilo i siromaštvo. Bavljenje siromaštvom prvenstveno je usmjereno prema nalaženju rješenja za njegovo eliminiranje. Potrebno je razviti funkcionalnu politiku u borbi protiv siromaštva, a ona treba uključivati institucije, mjere i programe. U toj borbi uspješna je samo ona politika koja kombinira pružanje zaposlenja s primjerenom dohodovnom potporom. Uz ekonomski rast bitno je razviti i socijalnu sigurnosnu mrežu koja će pružati sigurnost pojedincima izloženim određenim rizicima. Ako je ona neadekvatna, moguće je očekivati veće poteškoće u borbi protiv siromaštva. Ona može biti primarna i sekundarna. Primarna omogućuje zamjenu izgubljenog dohotka u točno utvrđenim okolnostima kao što su primjerice bolest, smrt hranitelja i sl., dok se sekundarna obuvaća socijalnu pomoć kao temeljni socijalni transfer dohodovne potpore siromašnima i riječ je o ciljanim programima. Politika spram siromaštva uglavnom, dakle, obuhvaća mjere i programe koje financira i provodi vlada ili država. Analize pokazuju da stope relativnog siromaštva u Hrvatskoj ne odstupaju bitno od prosjeka EU, iako Hrvatska ima nešto više stope siromaštva nego većina zemalja EU. Strukturu siromašnih u Hrvatskoj čine, ali i imaju najveći rizik da postanu siromašni, starije osobe, umirovljenici i nezaposleni. Također u ovu skupinu možemo ubrojiti i samačka kućanstva, samohrane roditelje i obitelji s troje i više djece. Valja napomenuti da naš sustav socijalnih transfera i ne odskače toliko i nije manje učinkovit od transfernih sustava većine zemalja EU, čak štoviše,

---

<sup>31</sup> Šućur, Z.: Siromaštvo i socijalni transferi u Hrvatskoj, Zagreb, 2005, str. 38.

efikasniji je od prosječnog transfernog sustava EU. Zemlje Europe koje prednjače po učinkovitosti sustava socijalnih transfera su Mađarska, Švedska i Poljska. Problem Hrvatske je što ima relativno dobar i efikasan ukupan transferni sustav, no zasjenjuje ga izrazito neučinkovit sustav starosnih i obiteljskih mirovina, pogotovo što na taj najveći transferni sustav otpada čak više od 40% izdataka socijalne sigurnosti. S obzirom na visoku stopu nezaposlenosti i nisku stopu ekonomskog rasta, socijalni transferi i dalje imaju vrlo važnu ulogu u ublažavanju siromaštva. Upravo su iz toga razloga nužne reforme glavnih sustava socijalne sigurnosti, odnosno zdravstvena, mirovinska i reforma zapošljavanja.

Tablica 8. Struktura socijalnih troškova u Hrvatskoj (%BDP)

	<b>RH</b> <b>2008.</b>	<b>RH</b> <b>2009.</b>	<b>RH</b> <b>2010.</b>	<b>RH</b> <b>2011.</b>	<b>EU27</b> <b>2009.</b>	<b>EU27</b> <b>2010.</b>
<b>Ukupni izdaci socijalne zaštite</b>	18,7	20,8	20,8	20,4	29,5	29,4
<b>Ukupni izdaci za socijalne naknade prema funkcijama</b>	18,2	20,3	20,3	20,0	28,4	28,2
<b>Bolest/zdravstvena skrb</b>	6,3	7,1	6,9	6,8	8,4	8,3
<b>Invaliditet</b>	3,2	3,5	3,6	3,4	2,3	2,2
<b>Starost</b>	4,9	5,4	5,6	5,6	11,1	11,0
<b>Preživjeli uzdržavani članovi</b>	2,0	2,1	2,1	2,0	1,7	1,7
<b>Obitelj/djeca</b>	1,5	1,6	1,7	1,6	2,3	2,3
<b>Nezaposlenost</b>	0,3	0,4	0,5	0,5	1,7	1,7
<b>Stanovanje</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6
<b>Socijalna isključenost koja nije drugdje klasificirana</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4

Izvor: Izradio autor prema Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH(2014-2020)

Iz tablice 8 vidimo kako je udio socijalne zaštite u BDP-u 2011. godine iznosio 20,4%, što je 0,4% manje nego prethodne godine. Do smanjenja udjela je došlo zbog porasta bruto domaćeg proizvoda u 2011 godini, dok su izdaci za socijalnu zaštitu u apsolutnim iznosima ostali nepromjenjeni u odnosu na 2010. Prema vrsti socijalnih naknada prevladavaju novčane naknade, prema obilježjima prevladavaju naknade socijalne zaštite, novčane i nenovčane. Gledano pak prema funkcijama socijalne zaštite, najveći udio utrošen je za olakšavanje financijskog opterećenja od rizika bolesti, odnosno za potrebu zdravstvene skrbi, slijedi funkcija starost, dok je najmanje utrošeno u stanovanje.

Tablica 9. Troškovi socijalne zaštite (%BDP)

<b>Godina</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>
<b>Ukupni troškovi</b>	19,0	21,1	21,5	21,0	20,8
<b>Poslovi i usluge zdravstva</b>	5,6	6,2	6,4	6,2	6,2
<b>Poslovi i usluge soc. Osiguranja</b>	10,9	12,1	12,7	12,5	12,5
<b>Poslovi i usluge soc.skrbi</b>	2,0	2,2	1,9	1,8	1,8
<b>Ostali troškovi soc. skrbi i soc. Osiguranja</b>	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3

Izvor: Izradio autor prema Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH(2014-2020)

Tablica 9 nam pokazuje na koji dio troškova socijalne zaštite najviše odlazi iz udjela u BDP-u. Tako vidimo da najviše se izdvaja za poslove i usluge socijalnog osiguranja, dok najmanje odlazi na ostale troškove socijalne skrbi i osiguranja. Ukupni troškovi su se od 2008. do 2010. povećavali, dok nakon 2010, pa prema 2012. postupno opadaju.



## 10. Zaključak

Cjelokupan sustav socijalne sigurnosti svoje začetke ima u sustavu socijalne pomoći, jer je prvotno sve krenulo od pomaganja siromašnima. Naravno, govorimo o unazad više od sto godina, dok moderna socijalna pomoć je sastavni dio socijalne države i sustav kao takav je otvoren za sve koji ispunjavaju uvjete. Nakon što smo svaki model objasnili pojedinačno te ga poduprijeli statističkim podacima, valja sada i izdvojiti onaj najefikasniji. Francuska je tako, zbog složene socijalne strukture i raznovrsnih interesa pojedinih slojeva, stvorila model odnosno kompleksan sistem socijalne države, koji u osnovi ima bismarckovsku ideju i temelje, no s druge pak strane nalazi se socijalna pomoć u kojoj se uvelike osjeća prisustvo crkve. Zatim imamo skandinavsku socijalnu politiku koja se ističe kao alternativa nesolidarističkoj, bismarckovskoj socijalnoj politici koja je temeljena na osiguranju putem doprinosa zaposlenih, ali isto tako je ona jedna oprečna pojava liberalnoj, rezidualističkoj socijalnoj politici američkog tipa, gdje je u prvom planu slobodno tržište, dok država intervenira tek u kritičnim situacijama i slučajevima. To je vrlo uspješan kompromis između kapitalizma i socijalizma, odnosno spoj socijalne države i stalnog rasta ekonomije. Nakon uvida i nakon opširno obrađenih modela socijalnih sustava, možemo sa sigurnošću zaključiti kako je nordijski model najidealniji iz razloga što skandinavska socijalna država intervenira u prilog svih građana, ima razvijene usluge, a socijalna davanja su relativno izdašna i u polazištu svima jednaka, a ono što je dakako najvažnije, glavni izvor financiranja socijalnih izdataka su porezi, a ne doprinosi, što nije slučaj u modelima zapadnoeuropskih zemalja i zemalja SAD-a. Hrvatska, kao članica EU, svoj model razvija prema konceptima zapadnoeuropskih zemalja, odnosno svoje temelje ima u osiguranju putem doprinosa zaposlenih, otkuda se financira.

## Literatura

### Popis knjiga:

- 1) Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S.: Socijalna politika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- 2) Šućur, Z.: Siromaštvo i socijalni transferi u Hrvatskoj, Zagreb, 2005.
- 3) Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šućur, Z., Zrinščak, S.: Socijalna politika Hrvatske, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008.

### Popis internet izvora i članaka:

- 1) Bežovan, G., Miličić, A.: Pokazatelj socijalne sigurnosti u nordijskim zemljama, Revija za socijalnu politiku, svezak 4, Br.2., 1997.  
<http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/400/404>
- 2) Krtalić, S.: „Kakva će biti nordijska socijalna država u 21. stoljeću“, ekonomski pregled, 55 (1-2) 44-65, 2004.  
<http://www.hrcak.srce.hr-file>
- 3) Revija za socijalnu politiku, Vol. 9 No. 2 Veljača 2002., Meyer, D.: Njemački karitativni socijalni sustav: kritike sa stajališta Ordnungspolitik,  
<http://hrcak.srce.hr/30099>
- 4) Socijalističke američke države: Tko je John Galt;  
<https://tkojejohngalt.wordpress.com/2014/10/11/socijalisticke-americke-drzave/>
- 5) Stanje sustava mirovinskog osiguranja međugeneracijske solidarnosti, str.4,  
[http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages///izvjesce\\_I-XII-2012\\_HZMO..pdf](http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages///izvjesce_I-XII-2012_HZMO..pdf)
- 6) Gradnjom socijalnih i stanova za najam srušila bi se cijena stanova, 2012.  
<http://www.jutarnji.hr/gradnjom-socijalnih-i-stanova-za-najam-srusila-bi-se-cijena-stanova/1002537/>

## Popis grafova i tablica

Tablica 1.) Visina godišnjeg neto dohotka za zaposlene parove s dvoje malodobne djece (prema kupovnoj moći u norveškim kunama) u 1994. godini.....	10
Tablica 2.) Izdaci na zdravstvenu zaštitu i nadoknade za bolovanje.....	15
Tablica 3.) Kategorije i udio umirovljenika u ukupnom stanovništvu(u %)......	18
Tablica 4.) Izdaci za socijalnu skrb za starost, invalidnost i obiteljske mirovine.....	18
Tablica 5.) Troškovi socijalne zaštite u nordijskim zemljama prema namjeni u 2000. godini.....	20
Tablica 6.) Struktura korisnika mirovinskih fondova za 2007. godinu.....	61
Tablica 7.) Broj osiguranika i korisnika mirovina u razdoblju od 1997. do 2012. godine.....	62
Tablica 8.) Struktura socijalnih troškova u Hrvatskoj (% BDP).....	72
Tablica 9.) Troškovi socijalne zaštite (% BDP).....	73
Graf 1.) Rizik od siromaštva među obiteljima s djecom.....	12
Graf 2.) Stopa nezaposlenosti u nordijskim zemljama; usporedba 1960. godine i 2010. godine.....	13
Graf 3.) Očekivano trajanje života u nordijskim zemljama.....	16
Graf 4.) Troškovi socijalne zaštite po stanovniku u zemljama članicama EU i u nordijskim zemljama 1999. godine.....	21
Graf 5.) Razina državne potrošnje u SAD (udio u BDP od 1870.-2015.).....	52
Graf 6.) Državna potrošnja na socijalna prava kao udio u BDP-u.....	53
Graf 7.) Udio ukupnih mirovinskih izdataka u BDP-u od 1997. do 2012.....	63
Slika 1.) Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći.....	37
Slika 2.) Shema mirovinskog sustava nakon mirovinske reforme.....	65