

Socijalno-ekonomski razvoj

192. str. prazna

Vlado Puljiz

HRVATSKA: PREMA NOVOJ SOCIJALNOJ DRŽAVI

U ovom tekstu bit će riječi o temeljnoj filozofiji, povijesti i aktualnom stanju socijalne države u Europi, a potom o nasljeđu i razvojnim perspektivama Hrvatske kao socijalne države.

Na kraju ćemo, u posebnom prilogu, dati osnovne pokazatelje o socijalnoj situaciji u Hrvatskoj te glavnim mjerama socijalne politike koje su u posljednjem razdoblju obilježile njezin razvoj.

Dvije filozofije socijalne sigurnosti u Europi

Europa se u proteklom stoljeću u svom razvoju oslanjala na dva temeljna stupa socijalne organizacije. Prvi je proizvodni sustav u kojem se građani pojavljuju kao proizvođači i potrošači. U proizvodnom sustavu dominira tržište, a osnovno mu je načelo slobodna igra posebnih interesa koja, kako se u tadašnjoj liberalnoj koncepciji društva pretpostavljalo, u krajnjem ishodu treba dovesti do postignuća općeg dobra za sve pripadnike društva. Međutim, brzo su se pokazali limiti takvog tipa društvene organizacije. Naime, kao posljedica slobodne igre tržišta (*invisible man*) pojavile su se neprihvatljive socijalne razlike među ljudima, pa je umjesto solidarnosti u prvi plan izbio konflikt suprotstavljenih dijelova društva, koji je prijetio temeljnim poremećajem društvenih odnosa. Zato je, paralelno s tržišnom ekonomijom, izgrađen sustav socijalne sigurnosti ili, kako se danas

uobičajeno naziva, sustav socijalne zaštite (*social protection*). Riječ je o tome da, radi podmirjenja socijalnih potreba, država uzima dio sredstava iz proizvodnog sustava i neposredno ih ili posredno raspodjeljuje onim građanima koji su privremeno (bolesni, nezaposleni, djeca) ili trajno (stari i invalidi) izvan produktivnog sustava i stoga ne mogu svojim radom priskrbiti sredstva za održanje sebe i svoje obitelji. Upravo je u toj redistribuciji nacionalnog dohotka bit socijalne države koja je na sebe preuzela odgovornost za zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana (Pusić, 1996.). Ulogu i djelovanje socijalne države pregnantno je definirao dugogodišnji poslijeratni predsjednik norveške vlade E. Gerhardsen u svojoj autobiografskoj knjizi *Suradnja i borba (Samarbeid og strid)*: “Oni koji su zdravi pomažu bolesnima i nesposobnima, oni koji rade pomažu nezaposlenima, oni koji su u radnoj dobi pomažu starijima. 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” (cit. prema: Andersen, 1994.:62).

Prilikom konstituiranja sustava socijalne sigurnosti u Europi su primijenjene dvije osnovne socijalne filozofije: bismarckovska i beveridgeanska. U nastavku želimo ukratko upozoriti na njihova glavna obilježja.

Nakon što je 1871. godine pobjedonosno okončao rat s Francuskom i ujedinio Njemačku, kancelar Otto von Bismarck prvo je zabranio Socijaldemokratsku partiju kao političku organizaciju sve masovnijeg i za vladajući poredak opasnog radništva, da bi potom, vođen idejom državnog paternalizma, osamdesetih godina 19. stoljeća, organizirao da se u Reichstagu izglasaju socijalni zakoni o zdravstvenom osiguranju (1883.), osiguranju od nesreće na poslu (1884.) te o mirovinskom osiguranju (1889.). U dvadesetom je stoljeću socijalno osiguranje prošireno na četvrti socijalni rizik, na nezaposlenost. U početku su ta osiguranja obuhvatila samo siromašnije kategorije radnika. Međutim, uoči Prvog svjetskog rata, 1913. godine, Njemačka je već imala oko

18 milijuna osiguranih radnika. Sustav socijalnog osiguranja već je dobro funkcionirao i bio prihvaćen u društvu (Zavadski, 1975.).

Polazišna ideja bismarckovskog modela socijalnog osiguranja bila je da radnik i njegova obitelj nemaju drugih socijalnih prava do onih koja proistječu iz najamnog rada. Budući da osnovni socijalni rizici (bolest, invalidnost, nezaposlenost, starost) radniku prijete tijekom cijele radne karijere, ali i nakon što ta karijera završi, potrebno je, plaćanjem doprinosa u socijalne fondove te putem mehanizama socijalne sigurnosti, uspostaviti takvu preraspodjelu dohotka tijekom cijelog životnog vijeka koja će radniku i njegovoj obitelji omogućiti da dobiva određene prihode i u vrijeme kada nije kadar raditi. Upravo je na tim načelima utemeljeno socijalno osiguranje (*social insurance*), koje se nakon Prvog svjetskog rata u različitom opsegu proširilo u svim zemljama Zapadne i Srednje Europe. Socijalno je osiguranje ispunjavalo dvije ključne funkcije. Na jednoj strani štitilo je radnike od nepredvidivih životnih teškoća, a na drugoj strani preveniralo je siromaštvo u njegovim najgorim oblicima. Sve se to odvijalo uz nadzor i asistenciju države koja se tako postala svojevrsni skrbnik građana (*welfare state, l'état providence, Sozialstaat*), što je, uostalom, sam Bismarck isticao kao cilj socijalnog osiguranja. Tako je s tim u vezi zapisao: "Gospoda demokrati uzaludno će svirati flautu kada narod shvati da vladari brinu za njegovo dobro". (Citirano prema: Rosanvallon, 1981.:149). Socijalna davanja i usluge koja su na taj način ostvarivali radnici su morali zaslužiti plaćanjem doprinosa (u plaćanju doprinosa obvezno su sudjelovali i poslodavci), pa su zbog toga u prvom razdoblju pružali otpor socijalnom osiguranju. Istini za volju, ta su davanja u početku bila relativno niska i jedva su osiguravala egzistencijalni minimum za radnika i njegovu obitelj, ali su se poslije povećala i postala značajna materijalna potpora osiguranicima i njihovim obiteljima. Nakon Prvog svjetskog rata socijalno su osiguranje kao značajno dostignuće klasne borbe prihvatili radnički sindikati i lijeve političke partije.

Velika ekonomska kriza koja je krajem dvadesetih i početkom tridesetih godina do temelja potresla Sjedinjene Američke Države,

uostalom kao i europske zemlje, dovela je do toga da američki predsjednik F. D. Roosevelt, pod pritiskom masovne nezaposlenosti i socijalnih problema s kojima su se iznenada suočile na načelima *laissez-faire* organizirane SAD, predloži, a Kongres 1935. usvoji, Social Security Act. U inauguralnom predsjedničkom govoru 20. siječnja 1937. Roosevelt proklamira da su mir i socijalna sigurnost bitan preduvjet “prava na traženje sreće” (*the pursuit of happiness*), što je načelo iz američke Deklaracije o nezavisnosti (Zawadski, 1975.). Slična je formulacija o “slobodi od nužde” (*freedom from the want*) zapisana u Atlantskoj povelji koju su, na nosaču aviona *Prince of Wales* 1941. potpisali Roosevelt i Churchill. Atlantsku su povelju poslije usvojile brojne druge zemlje, pa je ona postala ključni dokument pri utemeljenju OUN 1945. godine.

Godinu dana nakon potpisivanja Atlantske povelje, 1942., liberalni zastupnik u Donjem domu britanskog Parlamenta lord William H. Beveridge, nakon jednogodišnjeg rada posebno formiranog parlamentarnog povjerenstva kojem je bio na čelu, u iznimno dramatičnim ratnim prilikama, podnio je svoj glasoviti izvještaj o socijalnom stanju britanske nacije te Parlamentu predložio radikalnu reformu sustava socijalne sigurnosti. (Beveridge, 1942.)

Beveridgeova je temeljna ideja da svaki građanin ima neotuđivo pravo na zadovoljavanje svojih osnovnih potreba. Polazeći od toga, predlaže Beveridge, potrebno je uspostaviti takvu socijalnu sigurnost koja će prevladati bijedu i siromaštvo i svakom građaninu i njegovoj obitelji osigurati minimalne prihode za uzdržavanje. Drugim riječima, sustav socijalne sigurnosti treba pokriti svu populaciju, a ne samo zaposlene radnike kako je to bilo u bismarckovskom sustavu. Pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na obiteljske dodatke, na minimalnu starosnu mirovinu pripada svakom građaninu. U takvom sustavu socijalne sigurnosti socijalna se davanja ne financiraju doprinosima iz radničkih plaća i dobiti poslodavaca, nego porezima. Izvještaj koji je Parlamentu podnio lord Beveridge (Report Beveridge) poslužio je kao osnova za britanske socijalne reforme koje su uslijedile neposredno nakon Drugog svjetskog rata, u vrijeme laburističke vladavine. Važno je da su Beveridgeova univerzalna načela socijalne sigurnosti

(*social security*) imala velik utjecaj na socijalne reforme u europskim zemljama. Univerzalizacija prava iz socijalne sigurnosti u mnogim je europskim zemljama percipirana kao konkretna realizacija nacionalne solidarnosti i način pomirenja suprotstavljenih klasnih interesa (Baldwin, 1990.). Za prihvaćanje jedne takve koncepcije socijalne države bile su presudne dramatične ratne prilike kada se, kako piše Rosanvallon, obnavlja temeljni društveni ugovor i nastoje prevladati socijalne nejednakosti i nepravde koje su obilježila predratna europska društva (Rosanvallon, 1981.). Univerzalna je socijalna sigurnost dovela do tzv. socijalnog građanstva (*social citizenship*), kako ga interpretira T. H. Marshall (1964.). S obzirom na naslijeđenu tradiciju egalitarnosti i solidarizma, ovaj tip univerzalne socijalne sigurnosti na najvišem je stupnju ostvaren u skandinavskim zemljama u kojima svi građani ostvaruju relativno visoku razinu socijalnih prava.

Poslijeratni je razvoj obilježen postupnim približavanjem tih dvaju temeljnih modela socijalne sigurnosti. Naime, u zemljama bismarckovske tradicije, uz sustave socijalnog osiguranja po osnovi zaposlenosti, razvijen je institut socijalne pomoći te osnovne socijalne usluge za sve građane, kao što je zdravstvena zaštita, obrazovanje, davanja za stare ljude, pomoć obiteljima s djecom i slično. S druge strane, u zemljama beveridgeanske tradicije socijalne sigurnosti na osnovi doprinosa iz plaća razvili su se dopunski sustavi socijalnog osiguranja za zaposlene u poduzećima ili pak unutar pojedinih profesionalnih skupina. Tako su temeljna, univerzalna socijalna davanja nadograđena komplementarnim pravima na osnovi rada. Drugim riječima, prevladala je tendencija u razvoju sustava socijalne sigurnosti koja će kao rezultat imati, s jedne strane, zadovoljavanje temeljnih egzistencijalnih potreba svih građana, a, s druge strane, održavanje dohotka (*income maintenance*) radnika u vrijeme kada oni zbog nekih nepovoljnih životnih okolnosti prekidaju posao i ostaju bez stalne zarade.

Općenito se može reći da se Europa od Sjedinjenih Američkih Država i Japana razlikuje upravo po tome što je razvila obvezne sustave socijalne sigurnosti kojima se, na različite načine, štiti cjelokupna populacija. Za socijalne se potrebe u europskim zemljama troši

relativno visok postotak društvenog bruto proizvoda (u Europskoj uniji oko 25%).

Poslijeratni uspon i kriza europske socijalne države

Tijekom triju poslijeratnih desetljeća europski je model socijalne države ostvario snažan uspon, tako da neki autori govore o "zlatnom dobu socijalne države" (Esping-Andersen) ili pak o "trideset slavnih godina" (Jean Fourastié). Nekoliko je okolnosti koje su pogodovale poslijeratnoj ekspanziji europske socijalne države. Prva je negativno iskustvo Drugog svjetskog rata, kao i velike gospodarske krize dvadesetih i tridesetih godina. Zahvaljujući tome razvila se kolektivna svijest o nacionalnoj solidarnosti i međuovisnosti građana. Nadalje, ratne i poratne prilike utjecale su na snažni državni gospodarski i socijalni intervencionizam. Na djelu je bila tzv. kejnzijanska (neki joj dodaju i atribut "beveridgeanska") država-nacija, nazvana po engleskom ekonomistu M. Keynesu, koja snažno utječe na gospodarski i socijalni razvoj svake zemlje. Drugi razlog jačanja socijalne države bio je u visokim stopama gospodarskog rasta, punoj zaposlenosti i fordističkoj strukturi, u kojoj u okviru tripartitnog partnerstva o bitnim pitanjima odlučuju moćne nacionalne organizacije: sindikat, poslodavačke udruge i vlada. Zaposlenost je stabilna i kontinuirana, a zahvaljujući tome stabilni su i sustavi socijalne sigurnosti koji sa svoje strane podržavaju fordističku gospodarsku i društvenu strukturu. Važno je dodati da je za uspjeh poslijeratne socijalne države bila bitna stabilna obitelj. Naime, u poslijeratno vrijeme prevladava tip jednohraniteljske obitelji (*one breadwinner family*) u kojoj je provedena striktna podjela uloga: otac zarađuje, a majka odgaja djecu i pruža emotivnu podršku mužu koji je izložen naporima i rizicima održanja u vanjskom, kompetitivnom svijetu. Takva obitelj amortizira socijalne tenzije, pa je stoga pouzdan oslonac socijalne države. Nadalje, u prvim su poslijeratnim desetljećima zabilježene dosta visoke stope prirodnog rasta stanovništva, znatno više nego između dvaju svjetskih ratova. To se, osim gospodarskim prosperitetom, može objasniti atmosferom

optimizma i vjere u budućnost koja je u to vrijeme prevladavala u europskim društvima (Lazar i Stoyko, 1998.).

Međutim, gospodarska kriza koja je, nakon bliskoistočnog rata i “naftnog šoka”, početkom sedamdesetih godina potresla svijet, ugrozila je same temelje dotadašnje kejnzijanske socijalne države. U gotovo svim zemljama znatno su opale stope rasta, a došlo je i do velikog porasta nezaposlenosti. Nadalje, pokrenuta je i brzo se razmahala nova tehnološka revolucija, koja je utjecala na promjenu karaktera i strukture zaposlenosti, a pridonijela je individualizaciji, fleksibilizaciji i prekarizaciji rada. Tako je izrasla nova, postfordistička struktura društva sa znatno izmijenjenim obilježjima u odnosu prema prethodnoj fordističkoj strukturi (Penna, O’ Brien, 1998.). U tom je razdoblju intenzivirana globalizacija kao proces povezivanja i jačanja međuovisnosti svijeta te slabljenja države-nacije. Snažan impuls globalizaciji i pobjedi liberalno-demokratskog koncepta društva bio je pad socijalističkog sustava 1989. godine u Srednjoj i Istočnoj Europi, a potom i u Sovjetskom Savezu.

Za socijalnu su državu od velike važnosti bile velike promjene u demografskoj sferi koje su se desile od kraja šezdesetih godina nadalje. Prije svega, osjetno su opale stope fertiliteta u usporedbi s razdobljem baby booma u prvim poslijeratnim desetljećima. Oslabila je klasična nuklearna obitelj, koja je, kako smo već naglasili, bila snažna potpora socijalnoj državi. Pluralizacija obiteljskih oblika, sve veći broj jednoroditeljskih obitelji te samačkih kućanstava, pad stopa nupcijaliteta i povećanje stopa divorcijaliteta, uzrokovali su nove socijalne rizike koje mora rješavati društvo. Nadalje, starenje stanovništva postalo je velik problem s kojim su se suočila europska društva. Neki analitičari kao zajednički nazivnik svih tih društvenih promjena ističu proces individualizacije koji podrazumijeva povećanu slobodu osobnog izbora. To se može uvrstiti u pozitivne, emancipacijske aspekte individualizacije. Međutim, individualizam može biti negativan, i to je ono što često susrećemo u današnjem svijetu (Castel, 1995.). “Osvajanje osobne neovisnosti, koja je dugo vremena bila glavni vektor pozitivne evolucije prema više afektivnim nego institucionalnim vezama u obitelji, popraćeno je negativnim učincima. Pozitiv-

no otkriće osobne socijalne veze istovremeno prati proces gubljenja veza odnosno defilijalizacija, kako je naziva Robert Castel. Neovisnost tako postaje ranjivost, egalitarna veza s drugim individuama pretvara se u strah od nesigurne budućnosti” (Fitoussi, Rosanvallon, 1996.: 33).

Što se u takvim okolnostima desilo sa socijalnom državom? Moglo bi se reći da se ekonomska kompeticija u određenoj mjeri prenijela u socijalnu sferu. Posljedica je da države nastoje smanjiti socijalne troškove i tako podići konkurentnost svojih gospodarstava na svjetskom tržištu. Dakle, afirmira se tzv. kompetitivna država koja u drugi plan potiskuje suverenu državu-naciju. “U kontekstu u kojem su vlade sve više svjesne da moraju brzo reagirati na rizike, smanjujući plaće i troškove radi povećanja konkurentnosti, javlja se veliko iskušenje da se socijalna prava vide u negativnom svjetlu, da se stoga istakne njihov fakultativni karakter i da se prohibiraju socijalni troškovi” (Daly, 2003.:22). U mnogim je europskim zemljama posljednjih decenija na djelu politika stroge kontrole i rezanja socijalnih troškova (*retrenchement*), čiji su najistaknutiji pobornici bili britanska premijerka M. Thatcher i američki predsjednik Ronald Reagan. Novi model socijalne države izrastao iz krize i društvene transformacije sedamdesetih i osamdesetih godina neki autori nazivaju shumpeterijanskim (SWS), prema poznatom ekonomistu P. Schumpeteru, suprotstavljajući ga prijašnjem kejnzijanskom modelu (KWS). Za razliku od prvih triju poslijeratnih desetljeća u kojima je dominirala dekomodifikacija socijalnih prava (Esping-Andersen,1990.), tj. transfer socijalnih troškova s građana na državu, u posljednjim je desetljećima dvadesetog stoljeća na djelu obrnut proces komodifikacije socijalnih prava. To znači da se socijalna sigurnost sve više “kupuje” na tržištu, da se sve veći dio socijalnih troškova prebacuje na građane, njihove obitelji ili pak na udruge civilnog društva. U tom kontekstu treba razumjeti brojne reforme koje vode djelomičnoj ili potpunoj privatizaciji mirovina, djelomičnom plaćanju zdravstvene zaštite, sudjelovanju u troškovima obrazovanja i slično. Paralelno s time afirmira se načelo supsidijarnosti, koje je svojevremeno razvila Katolička crkva, a definirano je u enciklici *Quadragesimo anno* 1931. godine. Supsidi-

jarnost podrazumijeva da se znatno veća uloga u socijalnoj sferi pridaje obitelji, lokalnoj zajednici kao i raznim čimbenicima civilnog društva, drugim riječima: da se umjesto socijalne države (*welfare state*) gradi socijalno društvo (*welfare society*).

Treba imati na umu da su ti procesi u velikoj mjeri zahvatili i postsocijalističke tranzicijske zemlje, pa dakle i Hrvatsku. U tim su zemljama propali stari sustavi socijalne sigurnosti, a postupno se, kroz mukotrpnu tranziciju, formirala nova socijalna politika s kombinacijom etatiističkih i liberalnih, tržišnih elemenata. U prvom tranzicijskom razdoblju postsocijalističke su zemlje dospjele u duboku gospodarsku i socijalnu krizu; u njima je došlo do dramatičnog porasta nezaposlenosti, siromaštva i socijalne isključenosti. G. Standing je to izrazio sintagmom prema kojoj su u postsocijalističkim zemljama “sidra socijalne sigurnosti iskliznula, a socijalnozaštitne mreže potrgane” (1998.). Međutim, s vremenom su se pojavile osjetne razlike među pojedinim ili pak skupinama postsocijalističkih zemalja. Na primjer, zemlje tzv. višegradske skupine (Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska) te Slovenija i baltičke države (Estonija, Latvija i Litva), koje 1. svibnja 2004. postaju članicama Europske unije, nakon nekoliko tranzicijskih godina uglavnom su uspjele prevladati krizu i postaviti temelje novog sustava socijalne sigurnosti, prilagođenog glavnim obilježjima europskog socijalnog modela i globalizacije. S druge strane, ostale postsocijalističke zemlje, u prvom redu bivše republike Sovjetskog Saveza, još uvijek imaju teških socijalnih problema za čije će im prevladavanje trebati još mnogo vremena. Kao da su se, za razliku od stereotipnog koncepta “dviju Europa”, na karti pojavile “tri Europe”, od kojih drugu, s nekim iznimkama, čini desetak zemalja Srednje i Istočne Europe, u koje, po najvažnijim kriterijima, spada i Hrvatska, dok treću predstavljaju bivše sovjetske republike, s izuzetkom baltičkih država, te preostale balkanske zemlje.

Prilikom reformi sustava socijalne sigurnosti u postsocijalističkim zemljama veliku su ulogu odigrale međunarodne financijske institucije, prije svega Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond. Posebno je značajna Svjetska banka koja zagovara i konceptualizira reforme mirovinskog sustava, znatnim dijelom utemeljene na liberal-

nim načelima, promovirajući veću ili manju privatizaciju mirovina (Miller, 1999.). Slične se reforme u tranzicijskim zemljama provode i u drugim sustavima socijalne sigurnosti.

Bez obzira na sve promjene uzrokovane globalizacijom, tehnološkom revolucijom i drugim društvenim i ekonomskim procesima, budućnost europske socijalne države nije ugrožena. Umjesto o njezinu kraju bolje je govoriti o promjeni sadržaja, usmjerenosti i uloge moderne socijalne države. U prilog tome govore i novija istraživanja javnog mišljenja koja otkrivaju snažnu privrženost Europljana tradicionalnim vrijednostima kao što su solidarnost i socijalna pravda. U tom pogledu optimističan je i citat iz jednog skorašnjeg dokumenta Vijeća Europe posvećenog socijalnim pravima: “Europska unija danas tretira socijalnu politiku istodobno i kao čimbenik koji utječe na proizvodnju, ali i kao proizvodni čimbenik. Međutim, gospodarstvo ne može funkcionirati u socijalnoj praznini, pa jačanje socijalnih prava kao prvenstveni cilj ima smanjenje političkih i socijalnih rizika perturbacija. Promatrano iz tog kuta, socijalna prava služe smanjivanju socijalnih napetosti i pridonose gospodarskom razvoju. Ona favoriziraju pojavu održivih društava, a to je nužan uvjet vitalnosti gospodarskog rasta i održanja demokracije. Socijalna prava, dakle, generiraju socijalni višak vrijednosti, a tu činjenicu nije dovela u pitanje niti globalizacija niti drugi procesi razvoja” (Daly, 2003.: 27).

O svim tim okolnostima, kao o svojevrsnoj naddeterminanti koja djeluje na naše prilike, treba voditi računa prilikom rasprava o stanju i perspektivama socijalne države i socijalne politike u Hrvatskoj.

Nasljeđe hrvatske socijalne države

Prvi socijalni zakoni u Hrvatskoj imali su izvorište u austrijskim zakonima o socijalnom osiguranju s kraja 19. stoljeća. Valja podsjetiti da je Austrija za vrijeme uprave kancelara Eduarda von Taaffea krajem osamdesetih godina pretprošlog stoljeća usvojila osnovne bismarckovske socijalne zakone. Tako je osiguranje za slučaj nesreće na poslu uvedeno 1887. godine, a zdravstveno osiguranje 1888. godine. To je

socijalno osiguranje, uostalom kao i u Njemačkoj, bilo ograničeno na siromašne radnike te na neke kategorije državnih službenika.

Prije socijalnog osiguranja za radnike opasnih profesija, kao što su bili rudari i željezničari, u Hrvatskoj su osnivane mutualističke udruge, bratinske blagajne, koje su ispomagale svoje članove u slučaju nesreće ili kojeg drugog egzistencijalno opasnog događaja. Prva bratinska blagajna bila je osnovana u Rudama kod Samobora 1833. godine (Rismondo, 2002.). Nadalje, u Hrvatskoj i Slavoniji prije 1914. godine vodeće su banke osnovale mirovinske zaklade radi plaćanja renti svojim namještenicima (Timet, 1967.). Također je bilo uvedeno osiguranje za slučaj bolesti, ali samo za radnike u poimenično nabrojanim poduzećima. Nadalje, 1907. godine zdravstveno je osiguranje bilo prošireno na nove kategorije radnika. U to je vrijeme također uvedeno osiguranje za slučaj nesreće na poslu, a u upravljanju fondom (blagajnom) osiguranja radnici su sudjelovali s dvije, a poslodavci s jednom trećinom predstavnika (Jelčić, 1988.). Može se, dakle, reći da je u Hrvatskoj, kao i u drugim zemljama Srednje Europe, na prijelomu 19. i 20. stoljeća utemeljena bismarckovska tradicija socijalnog osiguranja.

Budući da je tada Hrvatska bila zaostala agrarna zemlja, na počecima industrijskog razvoja (početkom 20. stoljeća imala je 160 tvornica s oko 14 tisuća radnika), praktični domet tih zakona bio je veoma ograničen.

U prvoj Jugoslaviji, u koju je Hrvatska ušla nakon Prvog svjetskog rata i raspada Austro-Ugarske Monarhije, važno je zabilježiti da je 1922. godine usvojen Zakon o socijalnom osiguranju radnika, koji je, na formalno-pravnoj razini, za svoje doba bio relativno napredan. Tim su zakonom radnici osigurani od svih glavnih socijalnih rizika, osim rizika nezaposlenosti. Uostalom, obvezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, zbog specifične prirode tog socijalnog rizika, sve do razdoblja poslije Drugog svjetskog rata, nije bilo uvedeno niti u razvijenijim zapadnim zemljama (npr. u Francuskoj). Radi provedbe Zakona o socijalnom osiguranju radnika osnovan je Središnji ured osiguranja (SUZOR) sa sjedištem u Zagrebu. Tim zakonom nisu bili pokriveni rudari, željezničari, radnici na nekim javnim radovima te

pojedine kategorije javnih radnika, budući da su ostvarivali osiguranje na starim zakonskim osnovama. Međutim, taj je zakon stupio na snagu tek 1937. godine i to na pritisak radničkih sindikata te samog Središnjeg ureda. Tako su se prve mirovine počele isplaćivati tek u godinama Drugog svjetskog rata, ali se njima koristio veoma malen broj osiguranika. (Rismondo, 2002.). U cjelini gledano, razdoblje između dvaju svjetskih ratova u Hrvatskoj obilježili su privatni mirovinski fondovi odnosno razni oblici osiguranja organizirani po poduzećima i ustanovama. Ogromna većina građana bila je izvan sustava socijalnog osiguranja i oslanjala se na tradicionalne oblike primarne solidarnosti ili pak na humanitarnu pomoć u kojoj je glavnu ulogu imala Crkva.

U razdoblju poslijeratne socijalističke vladavine socijalno osiguranje i socijalna prava dobila su u Hrvatskoj snažan zamah. Socijalnim su osiguranjem od glavnih rizika bili obuhvaćeni svi radnici zaposleni u državnim poduzećima i u državnim službama, dok je privatni sektor, u kojem je dominiralo seljaštvo, bio isključen i prepušten tradicionalnim mehanizmima obiteljske i susjedske solidarnosti. Prema vladajućoj socijalističkoj ideologiji, privatno je vlasništvo relikv kapitalizma, koji će razvoj socijalizma postupno prevladati (od daljnje nasilne socijalizacije privatnog vlasništva odustalo se nakon neuspješnog pokušaja kolektivizacije na selu i raskida sa Sovjetskim Savezom). Može se, dakle, zaključiti da je u socijalističkom razdoblju u nas uspostavljena dualna struktura privrede i društva, sa socijalističkim i nesocijalističkim dijelom, i da je ta struktura bila učvršćena upravo sustavom socijalnog osiguranja koji je podrazumijevao znatne privilegije zaposlenima u socijalističkom sektoru, čineći ga tako privlačnim za pripadnike mlade generacije koje su, i radi perspektive veće socijalne sigurnosti, masovno prelazile u gradove i u industriju. To daje osnova za tvrdnju da se u slučaju socijalizma radilo o “tzv. prisilnoj, devijantnoj modernizaciji kojoj su nedostajali krucijalni elementi, prije svega slobodno tržište i demokratski politički odnosi” (Zrinščak, 2003.:139).

Zakoni i propisi usvojeni nakon rata na relativno su visokoj razini za jednu nerazvijenu zemlju kakva je bila Hrvatska definirali socijalna

prava radnika te ostalih zaposlenika u društvenom sektoru. Ta se ocjena prvenstveno odnosi na visinu mirovina, dječjih dodataka, kao i nekih drugih socijalna prava. Na doktrinarnoj je razini prevladavala koncepcija tzv. "socijalnog automatizma", prema kojoj razvoj socijalističkog društva i gospodarstva sam po sebi rješava socijalne probleme, pa se država, izvan sustava socijalnog osiguranja, ne treba truditi na razvoju socijalne politike kao posebne sfere djelovanja. Drugim riječima, socijalna je politika integrirana u koncept cjelovitog socijalističkog razvoja u čijem je središtu razvoj društvene ekonomije. (Škrbić, Letica, Popović, Butković, Matutinović, 1984.)

U drugoj su fazi razvoja socijalizma na površinu postupno izbijali socijalni problemi, u prvom redu nezaposlenost i siromaštvo, koje je bilo moguće prevladati jedino državnom intervencijom. Tako je već početkom pedesetih godina došlo do osnivanja Više stručne škole za socijalne radnike, prve u socijalističkim zemljama, te otvaranja prvih centara za socijalni rad krajem pedesetih godina. To su bili institucionalni počeci nove socijalne politike u socijalističkom poretku u Hrvatskoj.

Pod utjecajem promjena koje su se od sredine sedamdesetih godina pa nadalje desile u svijetu, kao i nesposobnosti socijalističkog sustava da im se prilagodi, u socijalističkim je zemljama došlo do duboke gospodarske i socijalne krize. Ona je dovela u pitanje temelje socijalističke socijalne države. Drugim riječima, u uvjetima sve intenzivnije globalizacije, informacijske revolucije i dubokih društvenih promjena, socijalizam više nije bio kadar rješavati probleme gospodarskog razvoja, pa se zbog toga morao suočiti s nepremostivim gospodarskim i socijalnim teškoćama. Činjenica je da je u drugoj polovini osamdesetih godina u Hrvatskoj opao društveni bruto proizvod, a isto tako su opale investicije. Također se nakon dugog razdoblja porasta smanjila zaposlenost (Družić, 2004.). U takvim okolnostima država je pokušala provesti neke reforme (tzv. Markovićeve reforme), s ciljem prevladavanje krize i prilagodbe socijalističkog društva i gospodarstva novim okolnostima. Zapravo su reforme podrazumijevale otvaranje ograničenih perspektiva za demokratizaciju i uvođenje elemenata tržišnog gospodarstva. No sve je bilo kasno, jer

se socijalno nezadovoljstvo produbilo i poprimilo destruktivna i nekontrolabilna politička obilježja. “Drugim riječima, socijalistička je nomenklatura izgubila legitimaciju za upravljanje društvom, pa se socijalistički sustav sam od sebe iznutra urušio” (Puljiz, 2004.: 10). U nas se pad socijalizma desio u dramatičnim ratnim okolnostima koje su ostavile dubokog traga u razvoju Hrvatske posljednjih desetak godina, tj. nakon stjecanja državne neovisnosti.

Socijalna politika u neovisnoj Hrvatskoj

Godine 1990. u Hrvatskoj su provedeni prvi slobodni višestranački izbori, a državna je neovisnost proklamirana u jesen 1991. godine. U prosincu 1990. godine usvojen je novi Ustav Republike Hrvatske, a u njegovu je prvom članku zapisano: “Republika Hrvatska je jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država”. Nadalje, u glavi II. točki 3. Ustava u poglavlju pod naslovom Gospodarska, socijalna i kulturna prava (članci 48. do 69.) navode se osnovna socijalna prava koja hrvatska država jamči svojim građanima. Prihvatanjem privatnog vlasništva, poduzetništva, tržišta te liberalne demokracije kao temeljnih društvenih vrijednosti nagoviještene su bitne promjene u hrvatskoj socijalnoj politici. No to su bila početna, deklarativna izjašnjenja do čije je primjene trebalo prevaliti dug i tegoban put.

S obzirom na strukturalna gospodarska i socijalna obilježja, činilo se da će Hrvatska, u usporedbi s drugim postsocijalističkim zemljama, lakše prevladati tranzicijske teškoće. Naime, naša je zemlja imala očuvane, doduše male, privatne seljačke posjede i nešto malog poduzetništva, naslijedila je relativno razvijen turizam s mnogobrojnim stranim turistima, nekoliko stotina tisuća njenih građana bilo je zaposleno u Zapadnoj Europi, a uz to se mogla osloniti na tradicionalnu i brojnu prekomorsku emigraciju. U cjelini gledano, Hrvatska je bila znatno otvorenija prema zapadnom svijetu od drugih postsocijalističkih zemalja, u svojoj je gospodarskoj strukturi imala dosta tržišnih elemenata, a sa zapadnim je zemljama održavala mnoštvo kapilarnih veza, koje su, kao svojevrsni socijalni kapital, trebale biti

naša velika prednost pri prelasku u tržišno gospodarstvo i demokratsko društvo.

Međutim, sve predvidive tokove postsocijalističke transformacije brutalno je poremetila agresija i rat za neovisnost koji je Hrvatska vodila u prvoj polovini devedesetih godina. Kao što je poznato, u tom je ratu naša zemlja imala ogromne ljudske i materijalne žrtve. Samo su neposredne ratne štete procijenjene na 33 milijarde eura, što čini jedan i pol godišnjeg društvenog bruto proizvoda. S druge strane, BDP je u Hrvatskoj u ratnim godinama pao ispod polovine njegove razine u 1990. godini.

U nastavku izlaganja pažnju ćemo koncentrirati na socijalnu politiku Hrvatske u razdoblju nakon 1990. godine. Radi toga podijelit ćemo noviju povijest socijalne politike Hrvatske na tri razdoblja te prezentirati njezina osnovna obilježja, usmjerenost i probleme koje je trebala rješavati.

Ratni solidarizam (1991.-1995.)

To razdoblje u najnovijoj hrvatskoj povijesti traje od 1991. do 1995. godine, a obilježeno je dramatičnim ratnim zbivanjima, kao i teškim socijalnim i gospodarskim prilikama. U ratu su poginule ili nestale 13.583 osobe, a ranjeno ih je 37.180. Nadalje, Hrvatska je krajem 1991. i početkom 1992. godine zbrinjavala oko 550 tisuća prognanika na svojim slobodnim područjima, a istovremeno je u Hrvatskoj bilo oko 150 tisuća izbjeglica iz susjednih zemalja, najviše iz Bosne i Hercegovine. Na njihov smještaj i zbrinjavanje hrvatska je država bila prisiljena izdvajati velika sredstva. Ukupno je u 1992., 1993. i 1994. godini na prognanike i izbjeglice potrošeno oko 10% BDP-a Hrvatske (Radić, 2004.). Godine 1992. osnovan je Ured za prognanike i izbjeglice, koji je imao ključnu ulogu u rješavanju tog teškog nacionalnog problema. U ratnim prilikama gospodarska i socijalna situacija u zemlji drastično se pogoršala, znatno su smanjene plaće, mirovine i druga davanja stanovnicima, a velik je broj ljudi ostao bez radnog mjesta. Mnoga su poduzeća razorena, a većina drugih izgubila je svoja

tržišta u drugim republikama bivše Jugoslavije, kao i u tranzicijskim socijalističkim zemljama koje su se u međuvremenu okrenule Zapadu i s njim razvijale gospodarsku i druge oblike suradnje.

Na socijalnom planu za to razdoblje karakterističan je o tzv. ratni solidarizam. O tome smo u jednom našem članku svojevremeno napisali: “Mada je rat izazvao veliku tragediju ljudi i razaranje materijalnih dobara, u hrvatskom je društvu u tom razdoblju zračio kolektivni optimizam. Ljudi su obrambeni rat doživljavali kao duboko pravedan i moralan. Oni su se okupljali oko najviših kolektivnih ciljeva kao što je nacionalna sloboda i neovisnost...” (Puljiz, 1993.:157). U ratno vrijeme mnogi su problemi hrvatskog društva bili potisnuti u drugi plan, a osnovni su napori bili koncentrirani na borbu za kolektivno održanje i ostvarenje državne neovisnosti.

U teškim ratnim prilikama došlo je do osjetnog snižavanja socijalnih prava. Krupne je socijalne posljedice izazvalo ograničavanje rasta mirovina vladinim uredbama iz 1993. i 1994. godine. Na osnovi tih uredbi mirovine se, usprkos tome što je to zakonom bilo propisano, nekoliko godina nisu usklađivale s plaćama, nego su za njima osjetno zaostajale, pa će to poslije postati predmetom poznatog spora između umirovljeničkih udruga i Vlade, koji sve do danas nije razriješen.

Pored rata, na socijalnu je politiku presudno utjecala pretvorba i privatizacija bivših društvenih poduzeća. Pretvorba i privatizacija dodatno su produbile gospodarsku i socijalnu krizu u zemlji, jer su bile neuspješne, s rijetkim pozitivnim izuzecima. U tim se godinama u Hrvatskoj naglo povećala nezaposlenost: ukupan broj zaposlenih 1995. u odnosu na 1987. godinu smanjio se 35,5%. Mnoga privatizirana poduzeća, u nastojanju da se oslobode viškova radne snage, umirovila su velik broj svojih radnika modelom tzv. ranog umirovljenja, s obrazloženjem da tako otvaraju mogućnost zapošljavanja za mlađu, obrazovaniju radnu snagu. Potisnuti iz svijeta rada i prevedeni u mirovinski sustav, ti novi umirovljenici, od kojih mnogi u relativno vitalnoj dobi, opteretili su ionako osiromašene mirovinske fondove i doveli ih u neizdrživu koncepcijsku i financijsku krizu. Kako su sredstva prikupljena doprinosima bila nedostatna za financiranje mirovina, Vlada je iz godine u godinu morala transferirati znatna

proračunska sredstva kako bi održala solventnost mirovinskih fondova i redovitu isplatu mirovina (tzv. fiskalizacija mirovina).

Valja napomenuti da je u tom razdoblju znatnu ulogu u rješavanju socijalnih problema odigrao naglo izrasli nevladin humanitarni sektor, u kojemu su, najviše radi potpore prognanicima i izbjeglicama, djelovale međunarodne i domaće humanitarne organizacije. Socijalni program, koji je Vlada usvojila 1993. godine, a koji je bio na snazi do primjene novog Zakona o socijalnoj skrbi početkom 1998. godine, objedinjavao je državnu pomoć i pomoć nevladinih organizacija (Jurčević, 1994.). Drugim riječima, u Hrvatskoj se ukorijenio i stekao društveno priznanje nevladin humanitarni sektor, koji, kako je već rečeno, u suvremenim društvima predstavlja značajnu komponentu socijalne politike.

Iz rata su proizašle dvije nove kategorije građana – korisnika socijalnih prestacija kojima će se dugoročno baviti socijalna politika. Prva kategorija su ratni stradalnici, odnosno prognanici i izbjeglice, kasnije povratnici, a druga hrvatski branitelji ili veterani rata, koji su dobro organizirana i brojna skupina sa značajnim utjecajem na politička zbivanja u zemlji. Praktično su obje te skupine postale značajni akteri u stvaranju pojačanog pritiska na državne fondove i zagovornici redistribucije sredstava namijenjenih za socijalne potrebe.

Poslijeratne socijalne revandikacije i proturječja razvoja (1995.-1999.)

Razdoblje 1996.-1999. godine uvjetno nazivamo poslijeratnim. Obilježeno je obnovom gospodarstva i sučeljavanjem društva s teškim socijalnim nasljeđem iz prethodnog razdoblja obilježenog ratom i privatizacijom. Na socijalnom planu okončan je ratni solidarizam i društvo se počelo vraćati u svoje mirnodopske tokove. Međutim, iz rata i privatizacije proizišli su brojni osiromašeni socijalni slojevi, koje uvjetno možemo nazvati gubitnicima. U tu kategoriju, pored stradalnika rata, ubrajamo nezaposlene te brojnu kategoriju umirovljenika kojima su osjetno smanjene mirovine i pogoršan socijalni položaj.

Logično je da su osiromašeni socijalni slojevi iskazali veliko nezadovoljstvo preraspodjelom nacionalnog dohotka i socijalnih statusa tijekom rata i privatizacije, upravo u vrijeme kada je u društvu dominirao ratni solidarizam. Naj snažnije nezadovoljstvo i osporavanje legitimiteta novostečenih bogatstava i socijalnog položaja usmjereno je na pripadnike nacionalne elite koji su se u ratu i tranziciji obogatili amoralnim privatizacijama ili pak na druge nelegalne načine. To nezadovoljstvo i frustracije izazvali su snažan pritisak na državu kao i zahtjeve da se isprave nepravde, odnosno izvrši nova preraspodjela nacionalnog dohotka u korist gubitničkih socijalnih slojeva. Moglo bi se reći da je tim revandikacijama u znatnoj mjeri obilježena socijalna situacija u drugoj polovini devedesetih godina.

U isto vrijeme Hrvatska se počela pripremati za socijalne reforme s ciljem prilagodbe svojih sustava socijalne sigurnosti novoj vlasničkoj strukturi i tržišnoj orijentaciji te novim međunarodnim okolnostima, prije svega globalizaciji, tehnološkoj revoluciji i očekivanim europskim integracijama. U hrvatske sustave socijalne sigurnosti nastoje se ugraditi elementi liberalnog, moglo bi se reći anglo-američkog, pristupa kojeg su zagovornici moćne međunarodne financijske institucije, prije svega Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond. Naročito je utjecajna Svjetska banka kao glavni promotor socijalnih reformi i privatizacije u socijalnoj sferi.

Bitno je uočiti djelovanje tih dvaju proturječnih trendova koji su prisutni u Hrvatskoj tijekom spomenutog razdoblja. S jedne strane osiromašeni socijalni slojevi, gubitnici rata i privatizacije te novi korisnici socijalnih fondova vrše snažan pritisak na državu nastojeći ishoditi novu preraspodjelu nacionalnog dohotka, opravdavajući je ispravljanjem učinjenih nepravdi i zaslugama stečenim u ratu za neovisnost, a, s druge strane, međunarodna zajednica, ponajprije posredstvom financijskih institucija, nastoji smanjiti državnu intervenciju u gospodarstvo, reducirati izdvajanja za socijalnu sigurnost, odnosno reformirati socijalne sustave u skladu s globalizacijskim trendovima u svijetu. Drugim riječima, unutrašnje prilike i prijeđeni put (*path dependency*) determiniraju jednu, a vanjske okolnosti drugu socijalnu politiku. U pitanju su dva suprotstavljena legitimiteta –

nacionalni i međunarodni. Vladajuća elita nijednog od njih ne smije ignorirati, a teško ih može pomiriti. Ta proturječnost ostavila je vidnog traga u programima, mjerama i zakonima iz tog razdoblja. Primjera radi, mirovinska reforma, ozakonjena 1998. godine, omogućila je racionalizaciju i kontrolu mirovinskih izdataka koji su iz godine u godinu nezaustavljivo rasli, dok je Nacionalni program demografskog razvitka iz 1996. godine promovirao skupe mjere pronatalitetne politike, koje su nagovještavale povećane državne izdatke i redistribuciju nacionalnog dohotka u korist obiteljskih socijalnih korisnika. U takvim okolnostima Vlada je neke svoje intencije u socijalnoj politici više deklarirala nego što ih je realizirala, jer za to jednostavno nije imala potrebnih sredstava niti drugih pretpostavki. (Tako Nacionalni program demografskog razvitka uopće nije primijenjen.) Za socijalnu je politiku bila bitna odluka Ustavnog suda iz 1998. godine kojom se o tzv. umirovljeničkim dugovima presuđuje u korist umirovljenika. Čini se da je ta presuda, još uvijek nerealizirana, bila odlučujuća u izborima koje je početkom 2000. godine tadašnja vladajuća stranka izgubila. Umirovljenici čine gotovo trećinu biračkog tijela, pa njihovi glasovi obično presuđuju na nacionalnim izborima.

Ukratko, drugo razdoblje u razvoju socijalne politike Hrvatske bilo je dinamično i proturječno. Država se bavila stabilizacijom gospodarstva i saniranjem ključnih socijalnih problema naslijeđenih iz rata i privatizacije, a istodobno je počela pripremati socijalne reforme.

Stabilizacija i socijalne reforme (2000.-2003.)

U trećem razdoblju koje slijedi nakon 2000. godine Hrvatska je u glavni uspjela stabilizirati i u mirnodopske tokove prevesti svoje gospodarstvo te donekle smiriti socijalnu situaciju. No i dalje je, prema nalazima uglednih ekonomista, opterećena velikim razvojnim neusklađenostima i problemima. Iz rata je kao problem preostalo zbrinjavanje znatnog broja izbjeglica, pretežno srpske nacionalnosti, kao i hrvatskih doseljenika iz Bosne i Hercegovine. Na socijalnom planu glavni je problem nezaposlenost, po čemu Hrvatska zaostaje za drugim tran-

zicijskim zemljama Srednje Europe. (U nas je zaposleno manje od polovine radnog kontingenta stanovništva, a u tranzicijskim zemljama Srednje Europe oko dvije trećine.) Indikatori o razini siromaštva govore da u tom pogledu Hrvatska stoji nešto bolje od većine post-socijalističkih zemalja (Ginijev koeficijent – 0,29), ali je dosta rasprostranjen sindrom tzv. subjektivnog siromaštva, koji utječe na javno mnijenje i atmosferu u društvu.

S druge strane, optimističan je pokazatelj da su se tijekom proteklih četiriju godina stope rasta domaćeg bruto proizvoda u prosjeku kretale oko 4%. Tako je Hrvatska približno dosegla razinu DBP-a iz 1990. godine. Razvojni zamah ostvaren je najviše zahvaljujući uspješnoj obnovi turizma i ubrzanom izgradnji moderne infrastrukture. Nadalje, Hrvatska se na političkom i gospodarskom planu približila zapadnom svijetu nakon razdoblja poluizolacije u drugoj polovini devedesetih godina. Primljena je u Svjetsku trgovačku organizaciju, zatim CEFTU, potpisala je Pakt o stabilizaciji i pridruživanju, a priprema se za ulazak u NATO i Europsku uniju. Time bi naša zemlja završila svoj tranzicijski put i svrstala se u krug demokratskih, srednje razvijenih zemalja. Što se tiče međunarodnih socijalnih dokumenata, Hrvatska je ratificirala Europsku socijalnu povelju i obvezala se na poštovanje europskih socijalnih standarda, a predstoji joj potpisivanje i ratifikacija revidirane Europske socijalne povelje kao i nekih drugih dokumenata.

Što se tiče socijalnih reformi, treba podsjetiti da je, nakon usvajanja zakona 1998. i 1999. godine, u Hrvatskoj 2002. godine počela primjena druge faze mirovinske reforme, kojoj je bitno obilježje uvođenje drugog stupnja obvezne kapitalizirane mirovinske štednje, a potom i trećeg dobrovoljnog mirovinskog stupa (Marušić, 2003.). Time je napravljen presudan korak u promjeni mirovinskog sustava kojim se uvodi djelomična privatizacija i individualizacija mirovina. Druga važna reforma odnosila se na tržište rada i zapošljavanje, a provedena je 2003. godine. Pojednostavljeno rečeno, tom su reformom smanjena neka prava zaposlenika (otkazni rokovi, otpremnine), a istovremeno su reducirani troškovi rada, na čemu, radi povećanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, najviše insistiraju međunarodne financijske institucije. O ciljevima reforme tržišta rada u završnom

Izvrješću Ministarstva rada i socijalne skrbi stoji: “Veća konkurentna sposobnost Hrvatske dugoročno će značiti više novih radnih mjesta, povećanje nezaposlenosti, smanjenje siromaštva i jačanje socijalne sigurnosti” (MRSS, 2003.:27). Izvršene su određene promjene u obiteljskoj politici (odnose se na dječje doplatke i roditeljske dopuste), kojima je nešto smanjena razina obiteljskih socijalnih prava, ali su neka prava proširena na dotad neobuhvaćene kategorije (nezaposlene i majke poljoprivrednice). Nadalje, u završnoj je fazi reforma socijalne skrbi usmjerena na racionalizaciju, ciljanost i aktivno korištenje (*workfare*) socijalnih davanja i usluga najugroženijem stanovništvu. Isto je tako bilo promjena u sustavu zdravstvene zaštite kojima se nastojalo povećati sudjelovanje građana u plaćanju usluga i lijekova te kontrolirati rast javnih zdravstvenih troškova.

Općenito se može reći da je u razdoblju nakon 2000. godine definiran koncept i pravac reformi sustava socijalne sigurnost, a izvršena je osnovna redefinicija uloge glavnih čimbenika u redistribuciji socijalnog blagostanja, tj. države, tržišta, obitelji i organizacija civilnog društva.

Budućnost hrvatske socijalne države

Budućnost hrvatske socijalne države nije lako pouzdano predvidjeti jednostavno stoga što, kako smo to već pokazali, mnoge proturječnosti djeluju i dalje će djelovati na razvoj zemlje. U svakom slučaju, za budućnost socijalne države bit će bitna struktura i dinamika proizvodnog sustava, približavanje odnosno uključivanje Hrvatske u Europsku uniju te konstelacija unutrašnjih socijalnih i političkih snaga. Stoga, prema našem mišljenju, nije realno očekivati da će se u dogledno vrijeme u Hrvatskoj razviti koherentan socijalni model razvoja. Moglo bi se reći da se i na našem primjeru donekle obistinjuje teza V. Rusa prema kojoj je razvoj socijalne politike “više eratičan nego logičan, više slučajan nego promišljen, pa je zato razumljivo da rezultati takvoga razvoja nisu iskristalizirani” (Rus, 1990.:19).

Treba podsjetiti da su posljednjih godina napravljene strategije razvoja pojedinih sustava socijalne politike Hrvatske, koje su usvojili

Vlada ili Sabor. Međutim, one se uglavnom nisu primijenile, nego su konkretne društvene okolnosti nametale pojedina više ili manje usklađena rješenja. Budući da je socijalna politika središnje polje političkog nadmetanja, svaka je promjena vlasti, pa tako i ova posljednja, donosila nova rješenja i korekcije u koncept socijalne politike.

Na osnovi takvog saznanja čini nam se realnijim govoriti o širokim trendovima nego jasno definiranim pravcima razvoja socijalne politike Hrvatske u narednom razdoblju.

Najvažniji predvidivi trend je nastavak privatizacije u sustavima socijalne sigurnosti. Ta je privatizacija logična posljedica privatizacije u gospodarstvu koja je masovno počela početkom devedesetih godina. Podsjetimo da je prva velika privatizacija u socijalnoj sferi bila privatizacija stanova, koja je praktično dokinula jedan od ključnih instrumenata paternalističke socijalističke politike. Što se tiče drugih sustava socijalne sigurnosti, privatizacija, odnosno komodifikacija socijalnih prava, najprisutnija je u mirovinskom sustavu, zatim u zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju. Drugim riječima, građani su u situaciji da elemente socijalne sigurnosti sve više “kupuju” na tržištu i na taj način poboljšavaju svoje socijalno blagostanje iznad razine koju im jamči država. Ilustracije radi, podsjetimo da su posljednjih godina u Hrvatskoj osjetno porasla ulaganja u životno osiguranje, što tumačimo kao svojevrsnu reakciju imućnijih građana na neizvjesnu perspektivu niskih mirovina i nezadovoljavajuću zdravstvenu zaštitu. (Na primjeru porasta ulaganja u životno osiguranje potvrđuje se teza prema kojoj danas u svijetu najbolje na tržištu prolaze “proizvođači sigurnosti”.) Privatizacija i “individualizacija socijalnog” (Ferge, 1997.) ima višestruke posljedice: budući da se tako, na jednoj strani, rasterećuje država od dijela socijalnih izdataka, ojačavaju tržišni elementi u socijalnoj zaštiti, tako dragi međunarodnim financijskim institucijama, ali se, na drugoj strani, proizvodi nova, osjetna socijalna diferencijacija unutar društva, koja dugoročno prijeti stabilnom razvoju. (Podsjetimo samo na razlike koje se u posljednje vrijeme pojavljuju u pristupu zdravstvenim uslugama, posebno onim više razine.) Zanimljivo je da, barem zasad, u hrvatskom društvu nije bilo značajnijeg otpora privatizaciji u socijalnoj sferi, za razliku od onog

koji je zabilježen u proizvodnom sustavu. Možda se objašnjenje može naći u činjenici da u našem društvu ipak nije tako snažno ukorijenjen egalitarni sindrom, kako se to činilo prije tridesetak godina. Reakcije su na socijalne nejednakosti bile pretežno difuzne i zaodjenute drugim objašnjenjima. Socijalne su revandikacije jasnije artikulirane kada se radi o dobro organiziranim ili politički utjecajnim socijalnim skupinama (npr. umirovljenicima ili braniteljima), koje mogu značajno utjecati na (de)legitimiranje vlasti. Druga je situacija kada je pogođena manja i socijalno osjetljiva socijalna skupina, pa gubitak njezinih prava privlači javnu pažnju i postaje predmetom političkog nadmetanja. (Takav je bio slučaj porodnih odnosno roditeljskih dopusta i naknada.) Raspršeni i neorganizirani korisnici socijalnih prava, kao npr. bolesnici i nezaposleni, neznatno javno reagiraju, nadajući se da će svatko za sebe pronaći prikladno rješenje unutar klijentelističkih socijalnih mehanizama. U svakom slučaju, socijalna sfera, ako se izuzmu umirovljenici i branitelji, nije dobro strukturirana, ispresijecana je raznim podjelama i umnogome zaokupljena unutrašnjim proturječjima. Tako će npr. sindikati štiti prava zaposlenih, prvenstveno onih u javnom sektoru u kojem pretežno regrutiraju sve malobrojnije članstvo, ali neće voditi računa o potpuno neorganiziranim nezaposlenim građanima ili pak o slabo sindikalno organiziranim radnicima kod privatnih poduzetnika. To se dobro vidjelo prilikom rasprava o reformi radnog zakonodavstva i fleksibilizaciji tržišta rada. Premda to javno nije rečeno, interesi zaposlenih i nezaposlenih bili su u tom pogledu proturječni. Drugim riječima, veća zaštita zaposlenih (insidera) smanjuje šanse zapošljavanja nezaposlenih (outsidera).

Treba očekivati da će se privatizacija i komodifikacija socijalnih prava u Hrvatskoj nastaviti u narednom razdoblju, budući da, u usporedbi sa zapadnoeuropskim i s nama usporedivim tranzicijskim zemljama, imamo relativno visoke socijalne i ukupne državne troškove. Ovdje treba dodati da će privatizaciju pratiti širenje privatnog poduzetništva i institucija koje će na tržištu nuditi socijalne usluge raznim kategorijama korisnika. Uostalom, danas imamo znakovitu prisutnost privatnog sektora u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj skrbi, kao i u mirovinskom osiguranju.

Drugi trend obuhvaća napore na racionalnom usmjerenju, odnosno ciljanosti (*targeting*) državnih sredstva koja se troše za socijalne namjene. To posebno dolazi do izražaja u sustavu socijalne pomoći i socijalne skrbi, kao posljednjoj socijalnozaštitnoj mreži za socijalno ugrožene građane. U tom se ozračju odvija reforma socijalne pomoći i socijalne skrbi. Osnovna je njezina intencija da socijalna davanja i usluge dobiju oni građani kojima su oni najpotrebniji. To podrazumijeva provjeru njihovih resursa, radnih sposobnosti i potreba (*means test, needs test*). No ne radi se samo o tome da se socijalno ugroženima pomogne, nego i o tome da se oni, ako je to moguće, integriraju u društvo, a prije svega u svijet rada, kako ne bi ostali na marginama društva. Upravo s ciljem povećanja obostrane odgovornosti pojedinaca i društva, odnosno njihove socijalne i radne integracije, u razvijenim su zemljama usvojene razne strategije “uključivanja” i “*workfare*”, koje za korisnike socijalnih davanja i usluga podrazumijevaju određenu radnu ili neku drugu obvezu u smislu latinske uzrečice “*quid pro quo*”. Tako se bolje vrednuju sredstva za socijalne namjene, umjesto pasivne ona dobivaju aktivnu funkciju. Hrvatska zasad ima početna, ali još nedovoljno valorizirana iskustva s takvim “*workfare*” programima kao i drugim programima uključivanja socijalnih korisnika. Reforma socijalne skrbi koja se priprema upravo teži takvoj integraciji radne i socijalne sfere u društvu. Utoliko je prilikom posljednje smjene vlasti bilo potpuno nepromišljeno dokidanje i podjela nadležnosti bivšeg Ministarstva rada i socijalne skrbi, koje je bilo prikladan institucionalni okvir za “*workfare*” programe, odnosno aktivnu socijalnu politiku. Treba dodati da su socijalna pomoć i socijalna skrb po izdacima mali sustavi socijalne sigurnosti, pa će stoga, s obzirom na promjene u društvu, na jednoj, te očekivane inovacije, aktivni pristup, uključivanje i diversifikaciju socijalnih usluga, na drugoj strani, ti sustavi sve više dobivati na važnosti i trošit će više sredstava nego do sada.

Komodifikacija i privatizacija te ciljanost i aktiviranje socijalnih davanja i usluga dva su trenda u socijalnoj politici koja, u krajnjem ishodu, vode smanjivanju socijalnih troškova i “individualizaciji socijalnoga”. Nema sumnje da su ta dva trenda, zbog relativnog

siromaštva i razvojnih problema, danas dominantna u hrvatskoj socijalnoj politici. Međutim, istovremeno se treba pripremati za korake na definiranju i učvršćivanju temeljnih socijalnih prava i socijalnih standarda kojima se svim građanima, ili pak ugroženim kategorijama građana, jamči određena razina socijalne sigurnosti polazeći od načela “socijalnog građanstva” (*social citizenship*). Konkretno govoreći, riječ je o socijalnim institutima kao što su temeljne mirovine, opća zdravstvena zaštita, zaštita djece i obitelji, obvezna obrazovna razina, državna pomoć građanima ispod nacionalnog praga siromaštva i slično. Riječ je o trendu univerzalizacije socijalnih prava, koja su bitna stečevina (*acquis*) europskog socijalnog modela. Uostalom, privatizaciju i individualizaciju socijalnih prava, kao pretpostavku društva privatnog poduzetništva i socijalne odgovornosti, bit će lakše izvesti ako svi građani budu zaštićeni od osnovnih socijalnih rizika, kao što je bolest, starost, invalidnost, nezaposlenost, promjena obiteljskih prilika, siromaštvo i socijalna isključenost. U novijim europskim dokumentima, kao što je Povelja o temeljnim pravima Europske unije iz 2000. godine, ta se prava tretiraju kao temeljna prava čovjeka, izjednačena s građanskim i političkim pravima.

Ako se pažljivije razmotre trendovi u europskoj socijalnoj politici u posljednja tri desetljeća, može se zapaziti da smanjenje državnih troškova za socijalne namjene (*retrenchement*) istovremeno prati trend univerzalizacije temeljnih socijalnih prava kao i razvoj programa uključivanja socijalno isključenih građana.

Postavlja se pitanje što, s obzirom na sadašnji stupanj razvijenosti (u pogledu kupovne moći sada smo na 38% prosjeka Europske unije), Hrvatska može učiniti e da bi uspješno slijedila europske razvojne trendove u socijalnoj politici. Hrvatska treba nastaviti s djelomičnom komodifikacijom socijalnih prava, privatizirajući neke dijelove socijalnih sustava. No ta privatizacija ne smije ići ispod razine nakon koje će biti ugrožena temeljna socijalna prava i dovedena u pitanje socijalna kohezija hrvatskog društva. Primjer mirovinske reforme govori o mogućim, odmjerenim koracima privatizacije. No, ako se zadržimo na ovom primjeru, onda treba reći da privatizaciju mirovina mora pratiti projekt uvođenja nacionalnih mirovina koje će dobivati

svi građani, pa će se na taj način učvrstiti temeljna socijalnozaštitna mreža, koja će biti u korist onih koji su siromašniji i inferiorni na tržištu.

Kada je riječ o univerzalnim pravima, treba upozoriti na jedan njihov aspekt koji je u posljednje vrijeme u Hrvatskoj dospio u središte pažnje. Riječ je o pravima djece te o potpori obiteljima s malom djecom. Naime, Hrvatska ima zabrinjavajuće demografske trendove koji vode k smanjivanju broja stanovništva. Na to je pitanje hrvatska javnost iznimno osjetljiva. Međutim, nepovoljne demografske trendove, kao što iskustvo u svijetu pokazuje, nije lako preokrenuti. Za to je potreban znatno opsežniji program državnih mjera u gospodarskom i socijalnom području, koji će promijeniti ukupnu atmosferu u društvu i pogodovati porastu nataliteta. Na sličan način može se govoriti o obrazovnoj i zdravstvenoj politici. Ovdje je riječ o investiranju u ljudske resurse, a to izlazi izvan okvira socijalne sfere i zahtijeva drugačiji društveni tretman nego što danas podrazumijeva, kako se uobičajilo govoriti, "socijala" kao rezidualni sustav socijalne zaštite. Prema tome, treba pažljivo balansirati različite aspekte socijalne politike i drugih vrsta društvene intervencije kako bi se postupno došlo do prikladnog modela u kojem će ostvarivanje temeljnih socijalnih prava biti kombinirano s tržišnim elementima i programima integracije marginalnih pojedinaca i skupina u društvo.

Treba upozoriti da različite strategije i programi socijalne politike koji su u posljednje vrijeme razrađeni u Hrvatskoj sadržavaju dosta elemenata koje bi trebalo integrirati u koherentnu konceptijsku cjelinu. Pored već naznačenih programa privatizacije, u strategijskim i programskim dokumentima socijalne politike velika se važnost pridaje širenju i diversifikaciji socijalnih usluga, lokalnim socijalnim programima koji trebaju nadopunjavati nacionalne programe socijalne sigurnosti, programima usmjerenim na zapošljavanje i uključivanje, zatim deinstucionalizaciji, obrazovanju stručnog kadra za provedbu programa socijalne politike, snaženju korisnika socijalnih davanja i usluga, modernizaciji sustava itd.

Posebnu pažnju treba obratiti sustavu financiranja socijalne sigurnosti. Ako će privatizacija značiti transfer dijela troškova na

korisnike socijalnih usluga, onda univerzalizacija temeljnih socijalnih prava podrazumijeva njihovo financiranje putem poreza odnosno smanjivanje doprinosa. Naravno, u cijelom sustavu socijalne sigurnosti ostaju temeljni elementi starog bismarckovskog socijalnog osiguranja, ali će znatan njegov dio činiti Beveridgeanski univerzalistički elementi socijalne sigurnosti financirani porezima.

Ovaj model, koji smo dali u široko ocrtanim trendovima, podrazumijeva nužnu prilagodbu hrvatske socijalne države procesima globalizacije, kao i oslanjanje na europska socijalna postignuća koja omogućavaju da se izbjegnu negativne posljedice neoliberalnog pristupa, odnosno bitno smanjenje socijalnih prava. Na kraju se treba podsjetiti završne konstatacije u jednom izvještaju OCDE-a: "Socijalni se troškovi smatraju investicijom u društvo. Ekonomski je uspjeh od male koristi ako ga prati neuspjeh na socijalnom planu" (OCDE, 1994.). O tome mi u Hrvatskoj svakako trebamo voditi računa.

Literatura

- Andersen, R. (1994.) *The Norwegian Welfare System: a 40-year old experiment*, u: Rasmussen, H. C. And Pijl, A. M. (eds.) *Some Reflections on Social Development in Europe*, Copenhagen: ICSW
- Baldwin, P. (1990.) *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge
- Beveridge, W. (ed.) (1942.) *Social Insurance and Allied Services*, London
- Castel, R. (1995.) *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, Paris
- Daly, M. (2003.) *Pristup socijalnim pravima u Europi*, Vijeće Europe, Strasbourg, Izdanje na hrvatskom jeziku
- Družić, G. (2004.) *Hrvatska obratnica*, Golden Marketing, Zagreb
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Ferge, Z. (1997.) *The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social*, *Social Policy and Administration* 31(1)
- Fitoussi, J.P., Rosanvallon, P. (1996.) *Le nouvel age des inégalités*. Seul, Paris
- Jelčić, V. (1988.) *Socijalno pravo SFRJ*, Zagreb, Informator
- Jurčević, Ž. (1994.) *Socijalni program Republike Hrvatske*, *Revija za socijalnu politiku*, 1 (1)

- Lazar, H., Stoyko, P. (1998.) The Future of the Welfare State, *International Social Security Review*, 51 (3)
- Marshall, T. H. (1964.) *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, New York
- Marušić, Lj. (2003.) Drugi i treći stup mirovinskog osiguranja – struktura i funkcioniranje, *Mirovinsko osiguranje*, 1 (2)
- Müller, K. (1999.) *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA
- Ministarstvo rada i socijalne skrbi (2003.) *Izveštće o radu za razdoblje 2000.-2003. godine*, Zagreb
- OCDE (1994.) *New orientation for social policy*, Paris
- Penna, S., O'Brien, M. (1998.) Postmodernizam i socijalna politika: malen korak naprijed?, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH
- Puljiz, V. (1993.) Hrvatsko društvo, prognanici i izbjeglice, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, 43 (2-3)
- Puljiz, V. (2004.) Socijalna prava i socijalni razvoj Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 11 (1)
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu
- Puljiz, V. (2001.) Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi. *Revija za socijalnu politiku* 8 (1)
- Pusić, E. (1996.) Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, *Revija za socijalnu politiku*. 8 (3-4)
- Radić, A. M. (2004.) Socijalna prava: prognanici, povratnici i izbjeglice, *Revija za socijalnu politiku* 11 (1)
- Rismondo, M. (ur.) *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
- Rosanvallon, P. (1981.) *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris
- Rus, V. (1990.) *Socijalna država in družba blaginje*, Inštitut za sociologijo, Ljubljana, Domus
- Standing, G. (1998.) Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi: priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu i SSSH
- Škrbić, M., Letica, S., Popović, B., Butković, J., Matutinović, A. (ur.) (1984.) *Socijalna zaštita*, Jugoslavenska medicinska naklada, Zagreb
- Timet, T. (1967.) Mirovinske zaklade novčanih zavoda u Hrvatskoj i Slavoniji do godine 1940., *Gospodarski zbornik*, Zagreb
- Zavadski, S. (1975.) *Država blagostanja*, Radnička štampa, Beograd
- Zrinščak, S. (2003.) Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku*, 10 (2)

P r i l o g

OSNOVNI POKAZATELJI O SOCIJALNOM STANJU I SOCIJALNOJ POLITICI U HRVATSKOJ

Demografski pokazatelji

Broj stanovnika (2001.)	4.437 tisuća
Opća stopa fertiliteta (2002.)	1,34
Prirodni priraštaj (2002.)	- 0,04%
Stanovnici doselili u Hrvatsku u razdoblju 1991.- 2002.	232 tisuće
Udio stanovnika do 14 godina (2002.)	16,7%
Udio stanovnika iznad 65 godina (2002.)	16,3%

Osnovni ekonomski i socijalni pokazatelji

Društveni bruto proizvod (DBP) per capita (2002.)	5.050 dolara
Kupovna moć per capita u odnosu na prosjek EU (2002.)	38%
Konsolidirani rashodi opće države u BDP-u (2002.)	49,8%
Udio javnih troškova za socijalnu zaštitu u BDP-u (1999.)	26%
Prosječna plaća (krajem 2003.)	530 eura
Udio zaposlenih u kontingentu 15 – 64 godina (2001.)	46%
Ginijev koeficijent nejednakosti (2002.)	0,29
Stopa rizika od siromaštva (poslije transfera) 60% medijana (2002.)	18,2%

Mirovinski sustav

Broj umirovljenika (kolovoz 2003.)	1.048 tisuća
Omjer broja osiguranika i umirovljenika (2003.)	1,40 : 1,0
Udio mirovina u BDP-u (2002.)	13,45%
Prosječna visina mirovina (2003.)	225 eura
Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći (2003.)	43,32%
Osiguranici u drugom stupu kapitalizirane mirovinske štednje (2003.)	1.035 tisuća

Pravci reformi

Djelomična privatizacija i individualizacija mirovina
 Jačanje drugog (obvezni) i trećeg (dobrovoljni) stupa mirovinske štednje
 Reforma prvog mirovinskog stupa međugeneracijske solidarnosti
 Porast životnog osiguranja (sada osigurano 10% stanovnika)
 Počeci rasprava o uvođenju temeljnih mirovina

Zdravstvena situacija

Prosječno očekivano trajanje života pri rođenju (2001.)	74,65 godina
Prosječno očekivano trajanje zdravog života (2001.)	m. 60,8 i ž. 67,8 godina
Stopa smrtnosti dojenčadi (2002.)	7,0 promila
Broj liječnika na 100 tisuća stanovnika	315
Udio javnih zdravstvenih troškova u BDP-u (2002.)	9,2%

Pravci reformi

Djelomična privatizacija zdravstvenih usluga
Smanjenje i racionalizacija javnih zdravstvenih troškova
Povećanje udjela korisnika u plaćanju zdravstvenih usluga
Osnovna zdravstvena zaštita za sve građane

Nezaposlenost i tržište rada

Registrirana nezaposlenost (veljača 2004.)	19,2%
Nezaposlenost prema kriteriju MOR-a (veljača 2004.)	15,1%
Udio nezaposlenih koji prima naknadu (2003.)	20,7%
Visina naknada za nezaposlenost (2003.)	797 - 1.000 kuna

Pravci reformi

Fleksibilizacija tržišta rada
Smanjenje razine zaštite zaposlenih (otkazni rokovi, iznos otpremnina i sl.)
Decentralizacija i deregulacija tržišta rada
Programi poticanja zapošljavanja

Obiteljska politika

Broj djece koja su koristila dječji doplatak (2002.)	513 tisuća
Izdaci za dječje doplatke (2002.)	1.679 mln. kuna
Prosječna visina dječjih doplataka (2002.)	330 kuna
Udio djece koja pohađaju vrtiće (2002.)	35%

Pravci reformi

Povećanje dopusta i drugih prava za obitelji s više djece
Program demografske politike i veća pažnja reprodukciji stanovništva
Mjere rekonzilijacije vanjskog rada i obitelji
Širenje i diversifikacija obiteljskih usluga

Socijalna pomoć

Ukupni izdaci za socijalnu pomoć i socijalnu skrb u BDP-u (2002.)	1,05%
Udio korisnika pomoći za uzdržavanje u ukupnom stanovništvu (2002.)	2,7%
Korisnici usluga socijalne skrbi smješteni u udomiteljske obitelji (2002.)	5.175
Korisnici usluga socijalne skrbi smješteni u ustanove (2002.)	14.269

Pravci reformi

Decentralizacija i jačanje uloge lokalnih i područnih zajednica
 Deinstitutionalizacija socijalne skrbi
 Povećana uloga privatnog sektora i organizacija civilnog društva
 Integracija programa socijalne pomoći i zapošljavanja (workfare programi)

Prognanici, izbjeglice, povratnici

Broj prognanika (rujan 2003.)	13.995
Broj izbjeglica koji su podnijeli zahtjev za povratak (2003.)	13.221
Povratnici – Hrvati (rujan 2003.)	209.297
Povratnici – Srbi (rujan 2003.)	105.805
Državna sredstva za prognanike, izbjeglice i povratnike (2000.-2003.)	6.433 mln.

Pravci djelovanja

Završetak izgradnje stambenih i infrastrukturnih objekata, povrat imovine, smještaj povratnika i doseljenika

Programi investiranja u ratom opustošena područja i integracija povratnika i doseljenika u gospodarski i socijalni život

PRAZNA str 224.