

Uloga socijalne politike u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike

Čemerika, Irena

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:076156>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-27**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet

Integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij

Poslovna ekonomija – smjer Financije

**ULOGA SOCIJALNE POLITIKE U OSTVARIVANJU
CILJEVA FISKALNE POLITIKE**

Diplomski rad

Irena Čemerika

Zagreb, srpanj 2022.

Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet

Integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij

Poslovna ekonomija – smjer Financije

**ULOGA SOCIJALNE POLITIKE U OSTVARIVANJU
CILJEVA FISKALNE POLITIKE**

**THE ROLE OF SOCIAL POLICY IN ACHIEVING FISCAL
POLICY OBJECTIVES**

Diplomski rad

Student: Irena Čemerika

JMBAG: 0067565877

Mentor: prof. dr. sc. Nika Šimurina

Zagreb, srpanj 2022.

SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI

Usljed negativnih demografskih kretanja, zahtjeva se sve veća državna intervencija na različitim područjima socijalne politike, kako u zemljama diljem svijeta, tako i u Republici Hrvatskoj. Socijalna politika predstavlja temelj svake socijalne države, a moguće ju je promatrati u užem i širem smislu. Socijalnom politikom u užem smislu obuhvaćeni su: mirovinski sustav i sustav zdravstvene zaštite, tržišta rada te sustav socijalne skrbi. Uz navedene, u širi obuhvat socijalne politike uključuju se i sustav obrazovanja te obiteljska i stambena politika. Cilj rada je utvrditi međusobnu koreliranost navedenih područja, ovisnost o gospodarskim kretanjima te utjecaj na fiskalni kapacitet države i ostvarivanje ciljeva gospodarskog rasta, stabilnosti cijena, pune zaposlenosti i drugih.

Hrvatska se susreće s promijenjenom strukturom stanovništva, što zahtjeva reformiranje područja obuhvaćenih socijalnom politikom. Prema procjenama, u budućem razdoblju Hrvatska će bilježiti kontinuirani pad broj stanovnika. Negativna demografska kretanja, pad broja učenika u osnovnim i srednjim školama, povećanje broja umirovljenika, loša financijska pozicija hrvatskog zdravstva, stambena politika s negativnim utjecajem na rast cijena nekretnina, potrebe za reformama u području socijalne skrbi i drugo, predstavljaju izazove hrvatske socijalne politike te, posljedično, cjelokupnog gospodarstva.

Temeljem navedenog, sve je veći intenzitet utjecaja pojedinih područja socijalne politike na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike. Stoga, nužna je prilagodba postojećih politika aktualnim društvenim promjenama.

Ključne riječi: *socijalna politika, demografske promjene, fiskalna politika, Hrvatska*

SUMMARY AND KEY WORDS

Due to negative demographic trends, increasing state intervention is required in various areas of social policy, both in countries around the world and in the Republic of Croatia. Social policy is the foundation of every welfare state, and it can be viewed in a narrower and broader sense. Social policy in a narrower sense includes: the pension system and the health care system, the education and labor market system, and the social welfare system. In addition to the above, family and housing policy are included in the broader scope of social policy. The aim of this paper is to determine the mutual correlation of these areas, the dependence on economic trends and the impact on the fiscal capacity of the state and the achievement of goals of economic growth, price stability, full employment and others.

Croatia is facing a changed population structure, which requires reforming the areas covered by social policy. According to estimates, in the future Croatia will record a continuous decline in population. Negative demographic trends, declining number of students in primary and secondary schools, increasing the number of retirees, poor financial position of Croatian health care, housing policy with a negative impact on rising real estate prices, the need for reforms in social welfare and others, represent challenges for Croatian social policy and, consequently, of the entire economy.

Based on the above, the intensity of the influence of certain areas of social policy on the achievement of fiscal policy goals is increasing. Therefore, it is necessary to adapt existing policies to current social changes.

Keywords: social policy, demographic changes, fiscal policy, Croatia

IZJAVA O AKADEMSKOG ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je diplomski rad isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisana iz necitiranog izvora te da nijedan dio diplomskog rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio diplomskog rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

STATEMENT OF THE ACADEMIC INTEGRITY

I hereby declare and confirm by my signature that the final thesis is the sole result of my own work based on my research and relies on the published literature, as shown in the listed notes and bibliography.

I declare that no part of the thesis has been written in an unauthorized manner, i.e., it is not transcribed from the non-cited work, and that no part of the thesis infringes any of the copyrights.

I also declare that no part of the thesis has been used for any other work in any other higher education, scientific or educational institution.

Sadržaj

SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI.....	i
SUMMARY AND KEY WORDS	ii
1. Uvod.....	1
1.1. Predmet i cilj rada.....	1
1.2. Metode istraživanja i izvori podataka.....	1
1.3. Sadržaj i struktura rada	2
2. Povezanost socijalne i fiskalne politike u tržišnom gospodarstvu	3
2.1. Definiranje područja	3
2.1.1. Socijalna politika	3
2.1.2. Fiskalna politika	8
2.2. Značaj i funkcije socijalne i fiskalne politike.....	11
2.2.1. Alokacijska funkcija.....	11
2.2.2. Distribucijska funkcija.....	14
2.3. Temeljni ciljevi socijalne i fiskalne politike.....	18
2.3.1. Socijalni ciljevi.....	18
2.3.2. Ekonomski ciljevi	19
3. Analiza područja socijalne politike u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike.....	21
3.1. Analiza obrazovnog sustava i tržišta radne snage	24
3.1.1. Obrazovni sustav	24
3.1.2. Tržište radne snage	27
3.2. Analiza mirovinskog sustava.....	31
3.3. Analiza sustava zdravstvene zaštite.....	38
3.4. Analiza obiteljske i stambene politike.....	43
3.5. Analiza sustava socijalne skrbi.....	48

4. Razvoj, uloga i funkcije socijalne države.....	52
4.1. Razlozi za državnu intervenciju	52
4.2. Troškovi državne intervencije	54
4.3. Izazovi u budućnosti	55
5. Utjecaj gospodarskih i političkih ciklusa na kretanja u područjima socijalne politike	57
5.1. Ekspanzija i recesija	58
5.3. Politički ciklusi	59
6. Zaključak	61
Popis literature.....	63
Popis slika	67
Popis tablica	69
Životopis.....	70

1. Uvod

Usljed sve veće pozornosti šire javnosti prema suvremenim društvenim i gospodarskim promjenama, koje su rezultat dugogodišnje akumulacije negativnih kretanja, sve je intenzivniji naglasak na pojedinim područjima socijalne politike i njihovu značaju u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike, u kratkom i dugom roku.

1.1. Predmet i cilj rada

Unutar područja socijalne politike uočavaju se promjene koje zahtijevaju viši stupanj državne intervencije te, posljedično, opterećuju javne financije i utječu na gospodarska kretanja. Potrebna su sve veća izdvajanja u mirovinskom sustavu i sustavu zdravstvene zaštite, kao posljedice dugogodišnjih negativnih demografskih trendova, produljenja očekivanog trajanja života, promjena na tržištu rada, promjena u obiteljskoj strukturi, koje obvezuju i na promjene u obrazovnom sustavu, stambenoj politici te području socijalne skrbi.

Predmet rada je analiza područja socijalne politike, u kontekstu aktualnih društvenih i gospodarskih promjena, na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike u Republici Hrvatskoj. Svrha je identificirati kretanja u pojedinim područjima obuhvaćenima socijalnom politikom, analizirati i predvidjeti njihov daljnji razvoj te utvrditi sve veći utjecaj na javne financije i ostvarivanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva fiskalne politike: gospodarskog rasta, pune zaposlenosti, poboljšanja u raspodjeli dohotka, zadovoljavanja kolektivnih potreba i drugo. Analizirana područja danas zahtijevaju veći stupanj intervencije, a u narednim će desetljećima imati i značajniji utjecaj na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike. Cilj rada je stvoriti svijest o nužnom prijelasku na aktivnu socijalnu politiku, koja će adekvatno odgovoriti na, već dugo razdoblja uočljive i danas ozbiljne, društvene izazove, sve u funkciji daljnjeg društvenog i gospodarskog rasta i razvoja.

1.2. Metode istraživanja i izvori podataka

U radu se koriste knjige i članci domaćih i stranih autora, dokumenti objavljeni na stanicama relevantnih institucija i tijela te internetske baze podataka. Analiza se vršiti isključivo temeljem sekundarnih izvora podataka.

Metode znanstvenog istraživanja koje se koriste u radu su:

- a) induktivna metoda (nepotpuna, analogijska i kauzalna) kojom se nastoji, analizirajući pojedinačna područja socijalne politike u Republici Hrvatskoj, tijekom razdoblja, doći do općeg zaključka o navedenim kretanjima, promatrajući i sličnosti sa zemljama Europske unije,
- b) deduktivna metoda (analiza, sinteza, konkretizacija, generalizacija) koja omogućava prepoznavanje i objašnjenje temeljnih zakonitosti u područjima socijalne politike, otkrivanje novih spoznaja, povezanosti s fiskalnom politikom i predviđanje utjecaja demografskih promjena na buduća kretanja u socijalnoj politici,
- c) metoda klasifikacije socijalne politike na pojedinačna područja, kojom se daje uvid u precizan obuhvat socijalne politike i područje analize rada te
- d) metoda dokazivanja kojom se nastoji dokazati utjecaj socijalne politike na ostvarivanje ciljeva fiskalne (ekonomske) politike.

1.3. Sadržaj i struktura rada

Rad je podijeljen na šest dijelova.

Nakon uvoda, definiraju se područja socijalne i fiskalne politike te njihova povezanost preko funkcija i ciljeva. U trećem dijelu, prikazuju se temeljna obilježja područja socijalne politike, identificiraju aktualni i budući izazovi u održivosti i kvaliteti postojećih sustava te akceptira njihov utjecaj na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike, posebno u dugom roku. Nakon toga, analizira se model socijalne države kroz opravdanost državne intervencije, njezinih fiskalnih i društvenih troškova te potencijalnim izazovima s kojima se može susresti u budućnosti. U petom dijelu, utvrđuje se utjecaj gospodarskih i političkih ciklusa na kretanja u različitim područjima socijalne politike.

Na samom kraju, iznose se temeljne spoznaje i zaključci te stav o budućem utjecaju demografskih promjena na socijalnu politiku u Hrvatskoj te, posljedično, na ostvarenje ciljeva fiskalne politike.

2. Povezanost socijalne i fiskalne politike u tržišnom gospodarstvu

U vremenu današnjice, dinamična kretanja u gospodarskom i društvenom životu mijenjaju ustaljene mehanizme djelovanja te kreiraju nove potrebe. S druge strane, generiraju se novi rizici na razini pojedinaca i šire društvene zajednice, od kojih se određeni osiguravaju na razini države. Opravdanost pokrivanja rizika ogleđa se u vrsti rizika, širini zahvaćene populacije, učestalosti, posljedicama i drugo. Tržište ne može riješiti socijalne probleme, već doprinosi rastu nejednakosti i razvoju novih rizika, stoga osiguranje nad socijalnim rizicima preuzima socijalna država, odnosno država blagostanja (*eng. welfare state*).

Socijalna država predstavlja „društvo ili društveno-ekonomski poredak u kojem država pruža veći dio usluga socijalne zaštite, što podrazumijeva minimalnu finansijsku i drugu materijalno-pravnu zaštitu članova društva“ (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020, str.149).

Promjene u stanovništvu, koje su postale sve vidljivije i značajnije u proteklim desetljećima, a rezultat su akumulacije negativnih kretanja, predstavljaju izvorište promjena s kojima je suočena današnja socijalna politika te posljedično kvantitativno i kvalitativno ostvarenje ciljeva fiskalne politike.

Socijalna država predstavlja poveznicu socijalne i fiskalne politike. Instrumentima fiskalne politike prikupljaju se sredstva koja služe za financiranje programa socijalne politike. Učinkovitost fiskalne politike, pri tome, predstavlja važan preduvjet kvalitetne i sveobuhvatne socijalne sigurnosti i zaštite stanovnika određene zemlje.

2.1. Definiranje područja

2.1.1. Socijalna politika

Tijekom povijesti, s pojavom ratova, gladi, bolesti, siromaštva i drugih osobnih rizika, pojedince i društvene skupine zahvatili su brojni socijalni problemi. Prema Ajduković (2008, str. 397) socijalni problemi su „kombinacija objektivnih i subjektivnih kriterija koji se razlikuju među društvima, među pojedincima i grupama u određenom društvu, te među povijesnim razdobljima“. Slijedom navedenog, socijalni rizici prisutni su od prvih društvenih zajednica, dok se u novije vrijeme govori o pojavi novih socijalnih rizika, sukladno promijenjenoj strukturi stanovništva.

Prvotni način rješavanja socijalnih problema odvijao se na neformalnoj razini putem uzajamne pomoći, najčešće, obiteljskih i rodbinskih veza te prostorno povezanih skupina. Tijekom povijesti, značajnu ulogu u rješavanju socijalnih problema imala je crkva. Crkva vođena institutom milosrđa preuzela je brigu nad ugroženim članovima društva, ponajviše nad skitnicama, prosjacima i drugim skupinama potrebitih, što čini i danas. S vremenom, formalna i obligatorna skrb o socijalno ugroženim skupinama institucionalizirala se i prešla na državu.

Socijalna politika predstavlja „organiziranu 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“ (Puljiz et al., 2008, str. XI). Socijalnom politikom obuhvaćene su državne aktivnosti koje imaju za cilj pravednu distribuciju dohotka prema potrebitim pojedincima i grupama, uslijed nepovoljnih životnih situacija.

Prema Jurković (2002a) opravdanost državne intervencije, u okviru socijalne politike, pronalazi se u činjenici da postoje rizici koji su teško podnošljivi na razini pojedinaca, posebno na području važnih osiguranja, uslijed djelovanja negativne selekcije i manjka solidarnosti. Socijalna država dokaz je humanosti, odgovornosti društva i ljudskog razvoja, no neefikasno upravljanje javnim sredstvima, dovodi u pitanje održivost postojanja visokih socijalnih davanja (Ivanov, 2011).

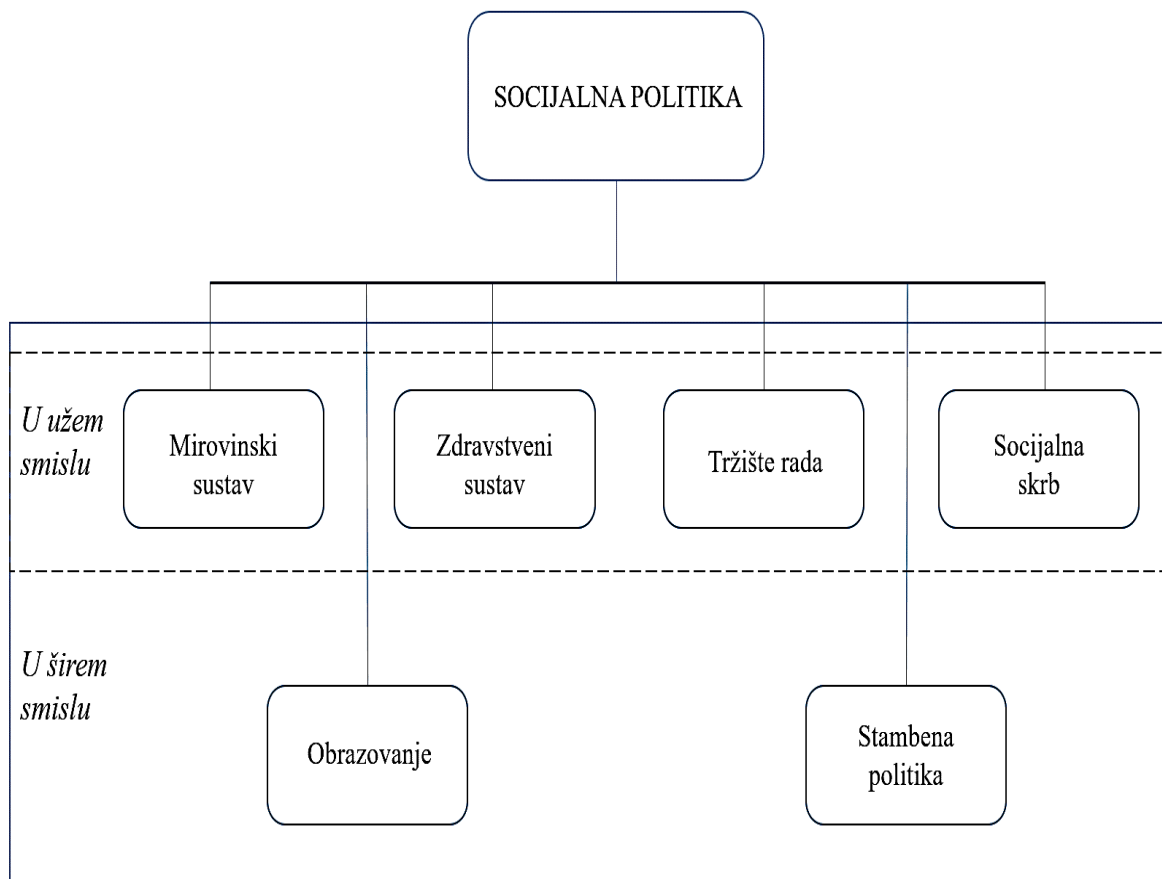
Aristotel u svome djelu navodi kako ekstremno siromaštvo smanjuje kvalitetu demokracije te bi politika trebala biti vođena tako da se osigura trajna dobrobit, koja je u interesu svih razina društva. Navedeno bi se postiglo tako da se prikupe javni prihodi i podijele siromašnima u onoj mjeri koja im je dostatna za pokretanje određene djelatnosti/bavljenje određenom aktivnošću (Aristotel, Politika; prema Kapstein i Milanović; 2002).

Promatrajući područje socijalne politike, analizira se distribucijska funkcija javnih financija, dok se preostale dvije funkcije odnose na alokaciju i stabilizaciju u gospodarstvu. Država putem distribucijske funkcije djeluje u smjeru smanjivanja socijalnih rizika, vršeći sekundarnu raspodjelu dohotka, usmjeravajući sredstva prema pojedincima i skupinama koji udovoljavaju postavljene kriterije za stjecanje novčane potpore, pomoći i/ili socijalnih usluga.

Osiguranje, kao grana djelatnosti, postoji tisućljećima, dok se socijalno osiguranje razvilo uslijed većih neizvjesnosti karakterističnih za moderna gospodarstva (Baldwin, 1990).

Socijalnu politiku moguće je, s obzirom na obuhvat područja, promatrati u užem i širem smislu (Slika 1). Socijalna politika u užem smislu obuhvaća: mirovinski sustav, sustav zdravstvene zaštite, tržište rada i socijalnu skrb. Područje socijalne politike, u širem smislu, uz prethodno nabrojana područja, obuhvaća sustav obrazovanja te obiteljsku i stambenu politiku, odnosno sva područja koja su od strane javnosti prepoznata kao egzistencijalna, osiguravajući tako minimalni standard kvalitete živote stanovnika. Temeljem navedenog osobni rizici koje pokriva područje socijalne politike su: nezaposlenost, siromaštvo, bolest, invalidnost, gubitak hranitelja, stambena zbrinutost i obrazovanje.

Slika 1 Podjela socijalne politike u užem i širem smislu



Izvor: izrada i prilagodba autorice prema Šimović, H. i Deskar-Škrbić, M. (2020). *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*. Zagreb: Arhivanalitika, str. 154.

Socijalno-demografski procesi su ključni čimbenik koji utječe na socijalnu politiku. Stoga, putem socijalne politike država obavlja preraspodjelu dohotka sa svrhom smanjenja socijalnih rizika, nejednakosti i ujednačavanja životnih šansi stanovnika (Puljiz, 2016).

Na visinu socijalnih izdataka neke države utječu brojni faktori od kojih se najčešće izdvajaju (Babić, 2010):

- a) razina razvijenosti,
- b) vrijednosno-kulturološki faktori,
- c) demografski faktori i
- d) povijesno-zemljopisni faktori.

Određeni faktori podložni su promjenama, poput razine razvijenosti i demografskih faktora, dok se vrijednosno-kulturološki i povijesno-zemljopisni faktori mijenjaju tek u dugom roku ili su potpuno nepromjenjivi, što posljedično utječe i na sam način i mogućnosti provođenja socijalne politike.

Prema Puljiz (2016) izdvajaju se četiri socijalno-demografska čimbenika koji imaju značajan utjecaj na gospodarske i socijalne prilike, a to su:

- a) opadanje fertiliteta,
- b) demografsko starenje,
- c) povećane migracije i
- d) promjena strukture i funkcije obitelji.

Dugoročno održiva visoka razina socijalne zaštite moguća je isključivo u zdravim ekonomijama s izgrađenim temeljima ekonomskog rasta, visokim BDP-om *per capita*, niskom stopom nezaposlenosti, povoljnom dobnom strukturom stanovništva i drugim pozitivnim gospodarskim kretanjima (Ivanov, 2011).

Opseg socijalnih prava može se značajno razlikovati između zemalja. Unatoč tome, socijalna prava moguće je podijeliti na:

- 1) tvrda socijalna prava – zakonski definirana prava koja proizlaze iz sustava socijalnog osiguranja te
- 2) meka socijalna prava – ovise o političkim i ekonomskim promjenama (Šućur, 1999).

Unutar područja socijalne politike, najveći dio troškova odnosi se na mirovinski i zdravstveni sustav, s obzirom na obuhvat najvećeg broja korisnika. Sukladno današnjim nepovoljnim demografskim trendovima, opterećenost spomenutih sustava postaje sve veća te se, posljedično, javlja potreba za njihovim reformiranjem. Osim navedenih područja, potreba za reformama javlja se i u drugim područjima socijalne politike te se naglašava prijelazak s pasivne na aktivnu socijalnu politiku, koja će odgovoriti izazovima s kojima se današnje društvo susreće.

U Republici Hrvatskoj, međuratno razdoblje je doprinijelo razvoju socijalne politike, iako je državna intervencija tada bila ograničena, oslanjajući se tako na dobrovoljne inicijative (Puljiz et al., 2008). Hrvatsku, također, karakterizira i izdavanje značajnih sredstava u području socijalne politike, za prevladavanje posljedica Domovinskog rata (Babić, 2010), što predstavlja važan čimbenik u samom oblikovanju i provođenju socijalne politike.

Sustavi socijalnog osiguranja i skrbi razlikuju se među zemljama, prema oblicima i obuhvatu programa koje stanovništvo koristi, s obzirom na to da svaka zemlja ugrađuje svoje specifičnosti, običaje, zahtjeve i mogućnosti realizacije (Bejaković, 2007).

Usporedno, s organiziranim sustavom državne intervencije na području socijalne politike, djeluju: crkva, vjerske, humanitarne i druge udruge i zajednice koje, također, doprinose smanjivanju rizika na razini pojedinca i skupina, a mnoge od njih imale su značajan utjecaj na smanjivanje određenih socijalnih rizika i tijekom povijesti.

2.1.2. Fiskalna politika

Fiskalna politika, uz monetarnu politiku, predstavlja najznačajnije područje ekonomske politike. Fiskalna politika se u postizanju svojih ciljeva služi instrumentima: javnim prihodima i javnim rashodima, koji se mogu promatrati kao „transmisivni mehanizam“ utjecaja na gospodarska kretanja i ostvarivanje ciljeva ekonomske politike.

Javni prihodi (porezni prihodi, prihodi od imovine, pomoći, pristojbe i drugo) prikupljaju se u državni proračun te služe za podmirenje javnih rashoda (naknade građanima i kućanstvima, rashodi za zaposlene, financijski rashodi, subvencije i drugo). U usporedbi s monetarnom politikom čija je neovisnost određena *ex lege*, fiskalna politika je pod utjecajem političkog djelovanja.

Spomenutim instrumentima fiskalne politike nastoje se ostvariti ciljevi ekonomske politike, koji se prema Jurković (2002a) dijele na:

- a) kratkoročne (konjunkturane): puna zaposlenost, stabilnost cijena, poboljšanje bilance plaćanja,
- b) dugoročne (strukturne): gospodarski rast, poboljšanje alokacije faktora proizvodnje, zadovoljavanje kolektivnih potreba, poboljšanje raspodjele dohotka i bogatstva, zaštita i stimuliranje pojedinih regija i grana gospodarstva te
- c) sporedne: poboljšanje modela osobne potrošnje, sigurnost opskrbe, povećanje veličine i strukture populacije te skraćivanje radnog vremena..

Promatrajući ciljeve ekonomske politike, uočava se njihova kontradiktornost, odnosno nemogućnost istovremenog postizanja više ciljeva, na primjer pune zaposlenosti, koja povećava *output* i potiče potražnju, dok s druge strane potencijalno narušava cilj ostvarivanja stabilnih cijena, rezultirajući inflacijom potražnje.

Temeljni mehanizmi djelovanja fiskalne politike ostvaruju se kroz: poreznu politiku i politiku državne potrošnje. Analizirajući karakter fiskalne politike, s obzirom na fazu gospodarskog ciklusa u kojoj se provode određene mjere, ona može biti:

- a) ekspanzivna i prociklična
- b) restriktivna i protuciklična
- c) ekspanzivna i protuciklična i
- d) restriktivna i prociklična.

Slijedom navedenog, državi je omogućeno provođenje ekspanzivne i restriktivne (kontrakcijske) fiskalne politike, koja potičući aktualni gospodarski ciklus ili djelujući u suprotnome smjeru, može biti prociklična ili protuciklična. Uslijed uzleta u gospodarskom ciklusu, država može smanjenjem poreznih stopa i/ili povećanjem javnih investicija, dodatno poticati gospodarski rast, čime fiskalna politika poprima prociklični karakter. S druge strane, povećanjem poreza ili smanjenjem izdataka za socijalnu zaštitu u fazi ekspanzije, prisutan je protuciklički karakter fiskalne politike, odnosno djelovanje države s ciljem sprječavanja potencijalnog pregrijavanja gospodarstva. Temeljna zakonitost uslijed ovakvog djelovanja je da je karakter fiskalne politike u većini zemlja i u većini razdoblja procikličan, što je značajno korelira i s političkim ciklusima, odnosno fiskalna politika često dodatno potiče gospodarski rast te produbljuje recesijska i krizna razdoblja.

Također, za djelotvornost mjera ekonomske politike potrebno je predvidjeti i koliki su učinci neke fiskalne varijable i vremenski odmak s kojim su vidljivi rezultati određene mjere (Jurković, 2002a). Stoga, fiskalna politika predstavlja kompleksno područje, koje zahtjeva adekvatnu analizu sadašnjih i budućih učinaka i potrebu za koordinacijom s ostalim ekonomskim politikama, ponajviše monetarnom politikom.

Fiskalna politika ima značajnu ulogu u smanjivanju eksternalija, poboljšanju raspodjele dohotka te regulaciji nesavršenosti na tržištu (Jurković, 2002a). Brümmerhoff (2000, str. 193) objašnjavajući Wagnerove tvrdnje primjenjive u vremenu današnjice navodi kako „značenje tipičnih javnih dobara stalno raste (alokativna funkcija države), državi se sve više pridaju stabilizacijski zadaci (stabilizacija funkcija države), a zadana raspodjela dohotka i bogatstva sve se manje smatra posljedicom prirodnog poretka, a sve više područjem u kojemu su nužne korekcije (distribucijska funkcija države)“.

Temeljem navedenog, promatrajući promjene u strukturi stanovništva sve je veća povezanost socijalne i fiskalne politike, odnosno značaja fiskalne politike u ispravljanju društvenih nejednakosti i utjecaja društvenih kretanja na ciljeve fiskalne i ekonomske politike te zahtjeva za većom državnom intervencijom u smanjivanju socijalnih rizika.

Uslijed gubitka monetarnog suvereniteta, odnosno prijenosom funkcija Hrvatske narodne banke na Europsku središnju banku (*eng. European central bank, ECB*) uslijed uvođenja eura, kao službene valute Republike Hrvatske, fiskalna politika predstavljat će iznimno važan instrumentarij utjecaja i reguliranja gospodarskih kretanja u Hrvatskoj.

Republika Hrvatska se klasificira kao malo, otvoreno i visoko euroizirano gospodarstvo, pod značajnim utjecajem vanjskih ekonomskih šokova te monetarna politika, s obzirom na režim deviznog tečaja, ima ograničeni doseg u stabilizaciji gospodarskih ciklusa, što fiskalnu politiku čini ključnim instrumentom makroekonomske stabilizacije (Deskar-Škrbić, 2020).

2.2. Značaj i funkcije socijalne i fiskalne politike

Temeljne funkcije kojima država, djelujući na području fiskalne politike, ostvaruje svoje ciljeve su: alokacijska, distribucijska i stabilizacijska funkcija. Funkcije su međusobno povezane. Alokacijskom funkcijom javna sredstva usmjeravaju se sukladno odlukama nositelja vlasti, dok se distribucijskom funkcijom ispravlja djelovanje tržišnog mehanizma, s ciljem postizanja veće pravednosti u društvu. Stabilizacijska funkcija u svakom trenutku doprinosi stabilizaciji gospodarstva u aktualnom gospodarskom ciklusu.

U ovome poglavlju, analizirat će se alokacijska i distribucijska funkcija fiskalne, ali i socijalne politike, s obzirom na to da područje socijalne politike obuhvaća mirovinski sustav i sustav socijalne skrbi, putem kojih se vrši preraspodjela dohotka, te ostala područja socijalne politike: obrazovnu, obiteljsku i stambenu politiku, koje se prvenstveno usmjeravaju na alokaciju sredstava specifičnim skupinama unutar stanovništva.

2.2.1. Alokacijska funkcija

Alokacijska funkcija se primarno odnosi na ponudu javnih dobara i usluga (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Država putem alokacijske funkcije usmjerava sredstva prema unaprijed utvrđenim prioritetnim područjima. Prioriteti u provođenju politika, na razini države, vidljivi su u državnom proračunu. Različitim klasifikacijama rashoda opće države, daje se uvid u njihovu strukturu i stupanj državne intervencije u određenom području od javnog interesa. Alokacijska funkcija tako predstavlja čvrstu poveznicu između fiskalne i socijalne politike, s obzirom na to da se fiskalnom politikom direktno alociraju sredstva prema područjima socijalne politike te indirektno prema samim korisnicima određenog prava, programa i/ili usluga.

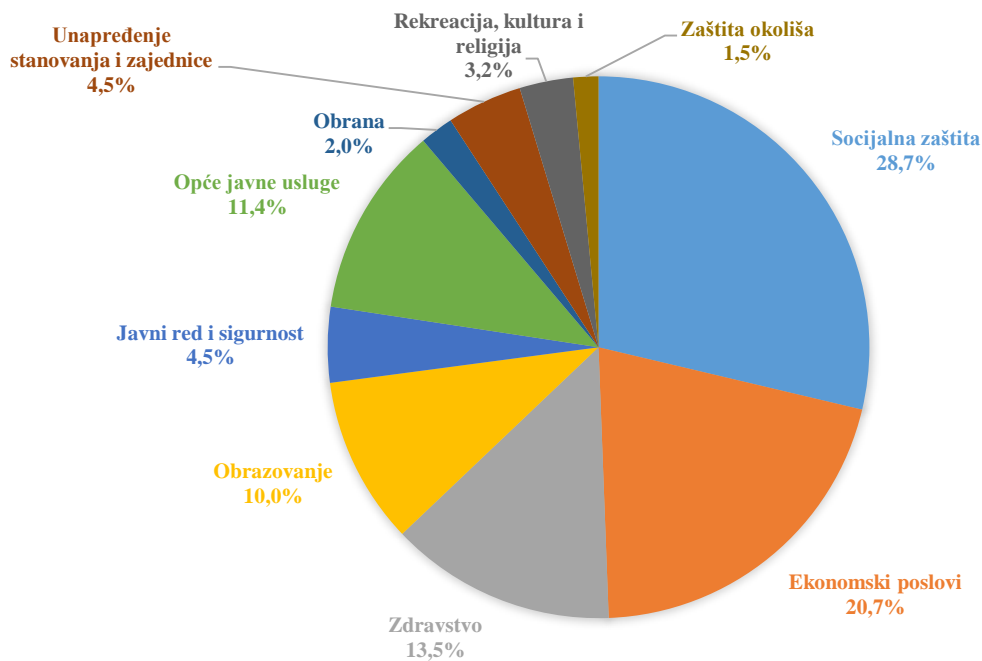
Fiskalnom politikom može se djelovati i na agregatnu potražnju i na agregatnu ponudu. Veći značaj fiskalne politike odnosi se na upravljanje agregatnom potražnjom, s obzirom na to da se proračunskom potrošnjom može izravno i neizravno (oporezivanjem), utjecati na stabilizaciju nacionalnoga dohotka, osobito kod izloženosti gospodarstva vanjskim šokovima (Jurčić, 2010).

Također, funkcija socijalne politike je alokacija sredstava prema socijalno ugroženim stanovnicima, odnosno smanjivanje temeljnih društvenih nejednakosti i povećanje standarda socijalno ugroženih.

Uvidom u strukturu javnih rashoda u Hrvatskoj u 2020. godini, promatrajući u postotku ukupnih rashoda opće države (Slika 2), najveći udio čine izdaci za socijalnu zaštitu približno 29%, dok sljedeću najveću kategoriju čine ekonomski poslovi s približno 21%. Za područje zdravstva

izdaja se oko 14%, obrazovanje 10%, unapređenje stanovanja i zajednice oko 5% te rekreaciju, kulturu i religiju približno 3% ukupnih rashoda opće države.

Slika 2 Struktura rashoda opće države u Hrvatskoj u 2020. godini, u % ukupnih rashoda

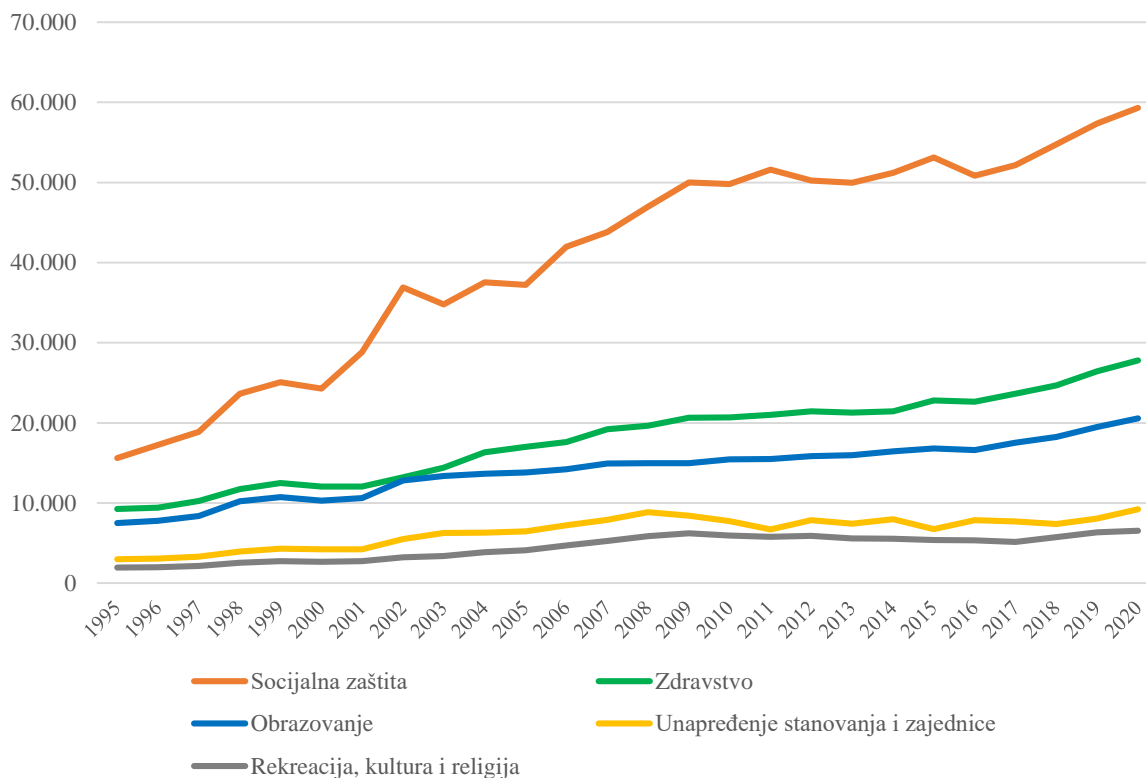


Izvor: Eurostat. (2022). General government expenditure by function (COFOG) [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en. [26.6.2022.]

Slijedom navedenog, radi donošenja kvalitetnog zaključka o razini određenih izdataka potrebno je promotriti trend njihova kretanja. Analizom kretanja strukture odabranih rashoda opće države u razdoblju od 1995. do 2020. godine (Slika 3), primjećuje se porast svih promatranih rashoda u navedenom razdoblju. Temeljem alokacije javnih sredstava, Hrvatska značajan udio (oko 30%) izdvaja na socijalnu zaštitu stanovnika. Navedena kategorija bilježi najveće nominalno povećanje tijekom promatranog razdoblja od 1995. do 2020. godine. Izdvajanja za zdravstveno, također, posljednjih dvadesetak godina rastu značajne od preostalih promatranih kategorija rashoda.

Uvid u uzroke i posljedice navedenih kretanja bit će prikazan u poglavlju analize pojedinačnih područja socijalne politike.

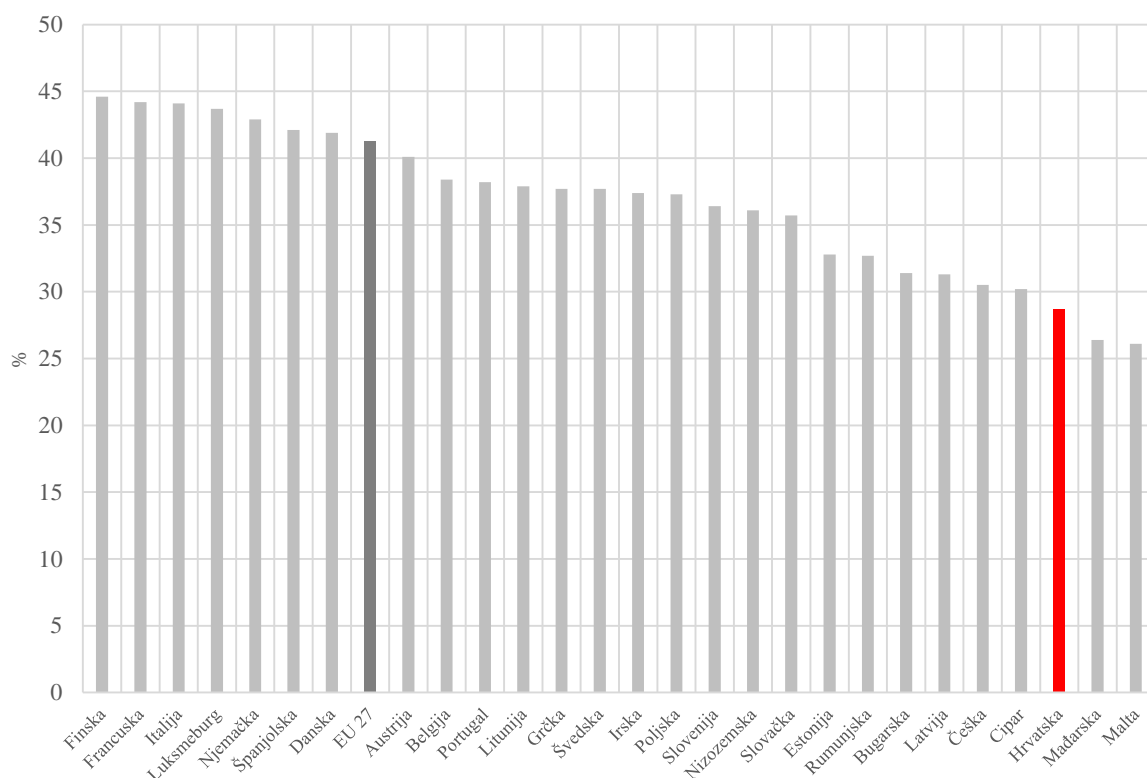
Slika 3 Kretanje rashoda opće države u Hrvatskoj od 1995. do 2020. godine, u milijunima kuna



Izvor: Eurostat. (2022). General government expenditure by function (COFOG) [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en. [26.6.2022.]

Promatrajući na razini Europske unije (Slika 4), u 2020. godini rashodi za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj bili su daleko ispod prosjeka EU 27 (41,3%), odnosno Hrvatska je uz Mađarsku i Maltu, jedna od zemalja koja je u promatranoj godini zabilježila najmanja izdvaja za socijalnu zaštitu.

Slika 4 Visina rashoda za socijalnu zaštitu u zemljama Europske unije u 2020. godini, u % ukupnih rashoda općih država



Izvor: Eurostat. (2022). General government expenditure by function (COFOG) [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en. [28.6.2022.]

S druge strane, može se primijetiti kako sve europske zemlje značajan dio ukupnih rashoda opće države izdvajaju za područje socijalne zaštite. Navedeno dovodi do zaključka o važnosti socijalne države u europskim zemljama.

2.2.2. Distribucijska funkcija

Najznačajnija funkcija fiskalne politike, promatrajući s aspekta socijalne politike, je funkcija preraspodjele dohotka, odnosno (re)distribucije. U središtu promatranja je djelovanje države s ciljem preraspodjele dohotka radi smanjenja nejednakosti i siromaštva.

Sustavi socijalnog osiguranja i skrbi te izgradnja društvene infrastrukture predstavljaju bazu na kojoj se temelji politika raspodjele dohotka (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020).

Funkcija raspodjele u društvu ostvaruje se promjenom odnosa koji su rezultat djelovanja tržišnog mehanizma, prvenstveno raspodjele dohotka i imovine, ali i raspodjele šansi, potrošnje i koristi (Brümmerhoff, 2000).

Preraspodjela dohotka odvija se putem javnih prihoda i rashoda na dva načina putem (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020):

- a) sustava socijalnog osiguranja i skrbi te
- b) progresivnog oporezivanja.

Sustavom socijalnog osiguranja i skrbi, država djeluje s ciljem osiguranja određenog životnog standarda (mirovine, dječji doplatci, invalidnine i drugo), dostupnosti nužnih usluga (zdravstvena zaštita, obrazovanje, socijalna skrb), dok putem progresivnog oporezivanja nastoji poboljšati raspodjelu, odnosno postići veći stupanj pravednosti, pri distribuciji dohotka koji se odvija djelovanjem tržišnog mehanizma.

Većina istraživanja pokazala su kako veći udio troškova za socijalnu zaštitu utječe na smanjivanje dohodovnih nejednakosti (Kurnoga, 2021). Temeljni izazov koji se postavlja pred funkciju preraspodjele je Pareto efikasnost. Pareto efikasnost je situacija u kojoj je postojeći odnos raspodjele efikasan, kada se ne može poboljšati položaj određenog pojedinca, a da se pri tome ne naštetiti drugome (P. B. Musgrave i R. A. Musgrave, 1993).

Problemi raspodjele jedni su od temeljnih problema u proračunskoj debati, s obzirom na to da je raspodjela posebno važna u određivanju porezne politike i politike transfera (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020; P. B. Musgrave i R. A. Musgrave, 1993), djelujući tako na sva područja socijalne politike, od tržišta radne snage do socijalne skrbi. Raspodjela dohotka ne mora biti izvršena u skladu s onom razinom koju društvo smatra pravednom i poštenom (P. B. Musgrave i R. A. Musgrave, 1993). Stoga je opravdan i zahtjevan državni intervencionizam u okviru socijalne politike, kako bi se povećala pravednost i jednakost unutar društva. Preraspodjela dohotka trebala bi doprinijeti i smanjenju dohodovnih nejednakosti, mjerenoj Ginijevim koeficijentom. Temeljni i najčešće korišteni pokazatelji siromaštva i dohodovne nejednakosti su: stopa rizika od siromaštva i Ginijev koeficijent.

Stopa rizika od siromaštva kao standardni pokazatelj prikazuje postotak osoba čiji je ekvivalentan raspoloživi dohodak ispod praga rizika od siromaštva. S druge strane, Ginijev koeficijent je mjera nejednakosti raspodjele dohotka i vrijednosno se kreće u intervalu od 0% do 100%. Ukoliko pokazatelj iznosi 0%, riječ je o savršenoj jednakosti (svaka osoba primala

jednaki dohodak), dok je dohodovna nejednakost veća, što je pokazatelj bliži vrijednosti od 100% (DZS).

Analizom pokazatelja siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2020. godine (Slika 5) primjećuje se smanjenje temeljnih pokazatelja siromaštva u 2020. godini u odnosu na prethodne godine, no tijekom promatranog razdoblja stopa rizika od siromaštva nije se drastično smanjila, što upućuje na potencijalno nedovoljnu pokrivenost populacije programima socijalne politike, ali i na to da je siromaštva kao društveni i gospodarski problem teško iskorijeniti, posebice u kratkom roku. Temeljem podataka najveći napredak od 2010. do danas postignut je kod osoba koje žive u teškoj materijalnoj oskudici, gdje se postotak navedenih osoba približno smanjio za 50%.

Slika 5 Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2020. godine

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. ¹⁾	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Stopa rizika od siromaštva, %	20,6	20,9	20,4	19,5	19,4	20,0	19,5	20,0	19,3	18,3	18,3
Prag rizika od siromaštva, kune											
Jednočlano kućanstvo	25.586	24.400	24.000	22.916	23.760	24.979	26.156	28.070	29.820	32.520	35.124
Kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece	53.731	51.240	50.400	48.124	49.896	52.456	54.928	58.946	62.622	68.292	73.761
Osobe u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, %	31,1	32,6	32,6	29,9	29,3	29,1	27,9	26,4	24,8	23,3	23,2
Osobe u teškoj materijalnoj deprivaciji (4 ili više stavki), %	14,3	15,2	15,9	14,7	13,9	13,7	12,5	10,3	8,6	7,3	6,9
Osobe koje žive u kućanstvima s vrlo niskim intenzitetom rada, %	13,9	15,9	16,8	14,8	14,7	14,4	13,0	12,2	11,2	9,2	8,6
Nejednakost distribucije dohotka – kvintilni omjer (S80/S20)	5,5	5,6	5,4	5,3	5,1	5,2	5,0	5,0	5,0	4,8	4,6
Ginijev koeficijent	31,6	31,2	30,9	30,9	30,2	30,4	29,8	29,9	29,7	29,2	28,3

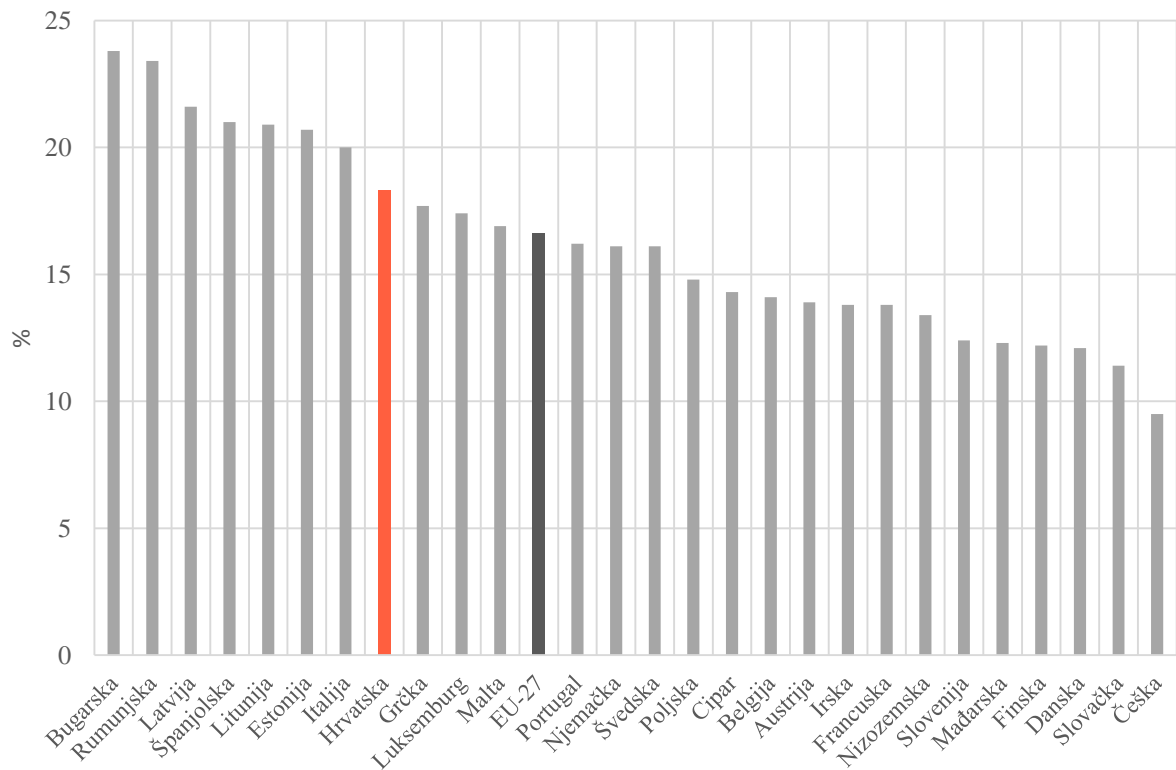
1) Podaci nisu u potpunosti usporedivi s podacima iz prethodnih godina zbog detaljnijeg raščlanjivanja pojedinih komponenti dohotka u anketnom upitniku za 2015.

Izvor: Državni zavod za statistiku. (2022). Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/>. [18.2.2022.]

U usporedbi s ostalim članicama Europske unije (Slika 6), u Hrvatskoj stopa rizika od siromaštva iznosi 18,3%, što je pozicionira iznad prosjeka EU (16,6%). Navedeno ukazuje na prostor za unapređenje područja socijalne politike u Hrvatskoj, posebno onih s izravnim utjecajem na porast blagostanje građana. Također, vidljivo je kako razvijene zemlje EU bilježe

značajno manje stope rizika od siromaštva, što upućuje na veću razinu životnog standarda i potencijalno kvalitetniju državnu intervenciju na području socijalne politike, što je vidljivo i temeljem rashoda za socijalnu zaštitu.

Slika 6 Pokazatelj stope rizika od siromaštva na razini Europske unije u 2020. godini



Izvor: Eurostat. (2022). At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys [podatkovni dokument]. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/ilc_li02\\$DV_548/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/ilc_li02$DV_548/default/table?lang=en) [18.6.2022.]

Temeljem navedenog, učinkovito provođenje funkcije preraspodjele dohotka je, promatrajući s aspekta socijalne politike, iznimno važno za smanjenje siromaštva i nejednakosti te ujednačavanje šansi u društvu.

2.3. Temeljni ciljevi socijalne i fiskalne politike

Ciljevi socijalne i fiskalne politike u određenim razdobljima mogu biti kontradiktorni, ukoliko se provodi restriktivna fiskalna politika koja doprinosi smanjenju socijalnih izdataka te, posljedično, onemogućuje ostvarenje temeljnih ciljeva socijalne politike, posebno u razdoblju recesije. Slijedom navedenog, izrazito je važna koordinacija navedenih politika i protuciklično djelovanje fiskalne politike u recesiji, s obzirom na najvišu ugroženost socijalnih skupina u padajućem gospodarskom ciklusu.

Politički i gospodarski sustavi koji zanemaruju blagostanje društva, već kao cilj postavljaju profitabilnost poslovanja su neodrživi i vode krizama (Jurčić, 2010). Socijalna i fiskalna politika ostvaruju i socijalne i ekonomske ciljeve. Mjerama socijalne politike nastoji se primarno povećati razina blagostanja stanovnika, kako bi oni aktivno sudjelovali u gospodarstvu i doprinijeli gospodarskom rastu i razvoju te omogućili efikasno ostvarenje ciljeva fiskalne politike, odnosno dostatnost sredstava za financiranje javne potrošnje.

2.3.1. Socijalni ciljevi

Temeljni ciljevi socijalne politike su: smanjivanje socijalnih rizika, ponajviše siromaštva, te povećanje blagostanja pojedinaca i skupina. Područjima socijalne politike, država preuzima odgovornost nad osiguranjem socijalnog minimuma što širem krugu potencijalno ugroženih stanovnika.

„Razvoj nacije mora biti temeljni zadatak svake demokratski izabrane vlasti. Sve druge aktivnosti i politike koje te aktivnosti reguliraju, nužno su u toj funkciji“ (Fedor, 2002, str. 476). Ugrožene skupine prema kojima su usmjerena područja socijalne politike su: siromašni, nezaposleni, stariji, bolesni, osobe s invaliditetom, drugi ugroženi pojedinci te obitelji s djecom. Socijalna politika mora biti, između ostalog, i posebno usmjerena prema obiteljskoj zajednici s ciljem prevladavanja određenih obiteljskih i financijskih poteškoća, s obzirom na to da obitelj predstavlja temelj društva u cjelini.

Institucionalno djelovanje, u cilju smanjivanja socijalnih rizika, je temeljna karakteristika današnjih demokratskih društava, gdje se različitim programima nastoji, s obzirom na mogućnost provedbe, obuhvatiti najširi krug potrebnih pojedinaca osiguravajući im primjeren životni standard te, posljedično, poboljšanje njihovih kvalitativnih obilježja.

Uz navedeno, „neophodno je ljudima dati odgoj za sudjelovanje u političkom životu, gospodarskom poduzetništvu, znanstvenom i umjetničkom stvaralaštvu, usaditi im vjeru u obitelj i društvo. Neophodno je njegovati demokratsko mišljenje i ponašanja na načelima slobode, pravde, ljubavi i odgovornosti“ (Fedor, 2002, str. 481), kao važnih socijalnih ciljeva.

Fiskalna politika, ponajviše transferima i poreznom politikom, doprinosi ostvarenju socijalnih ciljeva. Sekundarnom preraspodjelom dohotka prema socijalno ugroženim skupinama, omogućava porast njihov životnog standarda do razine socijalnog minimuma i/ili iznad njega te omogućava korištenje određenih javnih usluga. Porezna politika, također, ima snažan socijalni učinak, s obzirom na to da se promjenom stope poreza na dohodak, prireza porezu na dohodak, promjenom osnovnog osobnog odbitka i/ili osobnog odbitka za djecu, uzdržavane članove i drugo, ostvaruje izravan utjecaj na novčana primanja pojedinaca, posljedično djelujući na razinu potrošnje, štednje i druge osobne odluke sa socijalnim utjecajem na cjelokupno društvo.

2.3.2. Ekonomski ciljevi

Interes svake države je obrazovano te financijski, stambeno i socijalno zbrinuto stanovništvo, koje omogućava gospodarski rast i razvoj. Naime, uslijed učinkovitog rješavanja socijalnih problema, veće su mogućnosti za efikasno ostvarenje ekonomskih ciljeva. Uslijed visoke međuovisnosti društva i gospodarstva, zahtjeva se adekvatna koordinacija fiskalne i socijalne politike u postizanju ekonomskih ciljeva.

Temeljni i najčešće promicani ciljevi ekonomske politike su: puna zaposlenost, stabilnost cijena i gospodarski rast. Svi navedeni ciljevi imaju svoje izvorište u potražnji za inputima (rad, kapital, zemlja, tehnologija) te proizvodima i uslugama. U suvremenom društvu, sve je veći naglasak na ljudskom kapitalu. Slijedom navedenog, i socijalna i fiskalna politika, doprinose ostvarenju ekonomskih ciljeva. Ekspanzivni karakter ovih politika, odnosno porast socijalnih transfera i/ili smanjenje poreznih stopa, doprinosi rastu kupovne moći i životnog standarda stanovništva, odnosno povećavaju kvalitativna obilježja stanovništva i prilike za društveni razvoj. S porastom životnog standarda, pojedinci i skupine povećavaju osobnu potrošnju, što dovodi do porast poreznih prihoda. Navedeno povećava fiskalni kapacitet države te uz povoljna gospodarska kretanja dovodi do većih stopa gospodarskog rasta i razvoja. Također, porast dohotka pojedinaca omogućuje akumulaciju štednje i povećanje investicija u gospodarstvu.

Poboljšanje na svim područjima socijalne politike (mirovinski i zdravstveni sustav, obrazovanje, tržište rada, socijalna skrb, obiteljska i stambena politika), potencijalno dovode do bržeg ostvarenja gospodarskog rasta i razvoja.

Jurković (2002b) navodi čvrstu vezu između potencijalnog outputa (ponude) i agregatne potražnje u dugom roku, odnosno navodi kako agregatna ponuda mora *vis-a-vis* imati adekvatnu agregatnu potražnju.

Učinkovito ostvarenja socijalnih ciljeva, preduvjet je učinkovitog ostvarenja ekonomskih ciljeva. S obzirom na to da se uslijed veće razine obrazovanja stanovnika, većeg životnog standarda, većeg stupnja socijalne zaštite i drugih pozitivnih odrednica društva, stvara temelj za ostvarenje ciljeva zaposlenosti, rasta i razvoja. Sve navedeno, omogućava zemlji efikasnije korištenje raspoloživih društvenih, prirodnih, ekonomskih i drugih resursa te veću konkurentnost gospodarstva, što rezultira mnogobrojnim prednostima i na međunarodnoj razini.

3. Analiza područja socijalne politike u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike

Temeljni izazov s kojim se danas u brojnim zemljama suočava socijalna politika su promjene u strukturi stanovništva, koje postavljaju zahtjev za reformama u područjima socijalne politike. Uslijed sve većeg utjecaja promjene dobne strukture stanovništva na gospodarska kretanja, reforme područja socijalne politike predstavljaju nužan preduvjet za ublažavanje negativnih posljedica demografskih promjena na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike.

Temeljne demografske promjene koje utječu na ostvarenje ciljeva socijalne i fiskalne politike su: starenje stanovništva (porast broja osoba starih 65 i više godina), pad broja živorođenih, pad stope fertiliteta, pad radno sposobnog stanovništva te produljenje očekivanog trajanja života.

Također, javljaju se i novi socijalni rizici koji se povezuju s: promjenama u obitelji, novim demografskim uvjetima niskog fertiliteta, starenja populacije te propusta tržišta u privatnom pružanju socijalne sigurnosti. Unatoč tome, europske socijalne države odgađaju suočavanje s njima (Hemerjick, 2012; prema Babić i Baturina, 2016). Slijedom toga, povećavaju se socijalni rizici.

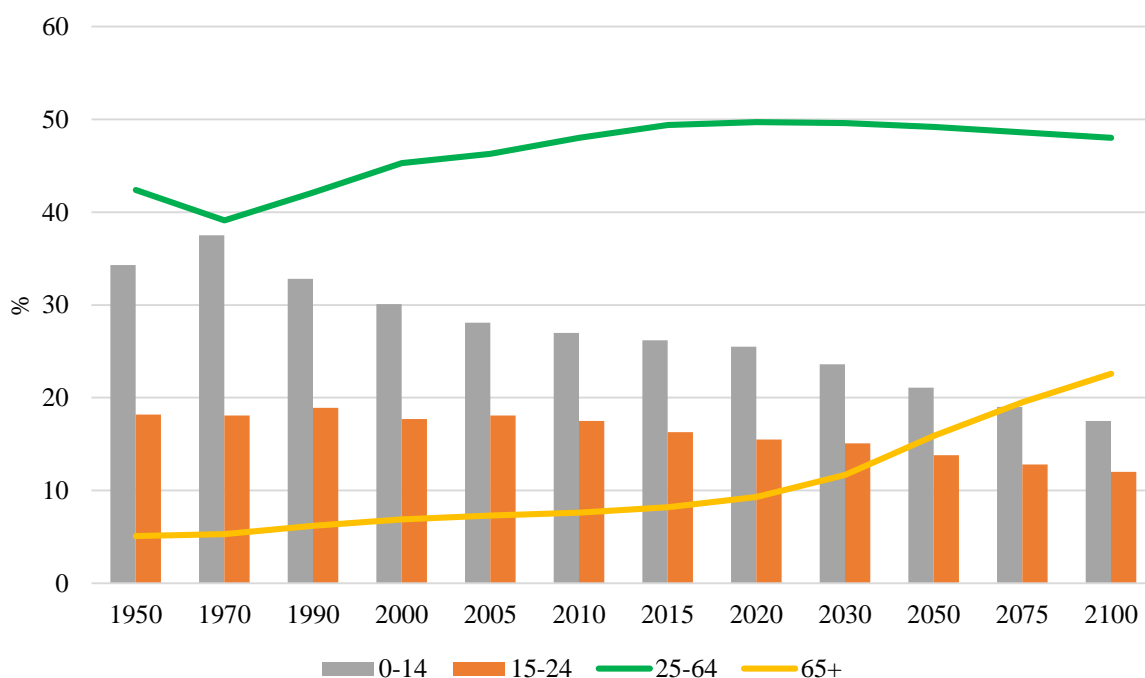
Socijalni rizici su „nepovoljne društvene okolnosti koje vjerojatno otežavaju ili predstavljaju prijetnju zadovoljavanju potreba članova društva i mogu dovesti do nepovoljnih posljedica ishoda na osobnoj, obiteljskoj i razini zajednice, te kao takve predstavljaju prijetnju društvu“ (Ajduković, 2008, str. 403) te posljedično negativan utjecaj na efikasno ostvarenje postavljenih socijalnih i ekonomskih ciljeva politika.

Javlja se koncept socijalnih investicija koji se veže uz pojavu i koncept novih socijalnih rizika, a odnosi se na (Bonoli, 2006; prema Babić i Baturina, 2016):

- a) izazove usklađivanja posla i obiteljskih zahtjeva,
- b) rast jednoroditeljskih obitelji,
- c) zastarjela znanja, vještine i nisku razinu kvalifikacija te
- d) nedovoljnu pokrivenost dijela radne snage socijalnim osiguranjem.

Demografske promjene imaju značajan utjecaj na sva područja socijalne politike te, posljedično, na samo ostvarivanje ciljeva: gospodarskog rasta i razvoja, pune zaposlenosti, stabilnosti cijena i drugih. Procjene kretanja dobne strukture svjetskog stanovništva (Slika 7), ukazuju na snažan trend povećanja broja stanovnika starijih od 65 godina te pad populacije mlađe od 24 godine, dok će se radno sposobno stanovništvo u svijetu (25-64) nakon 2020. godine početi blago smanjivati.

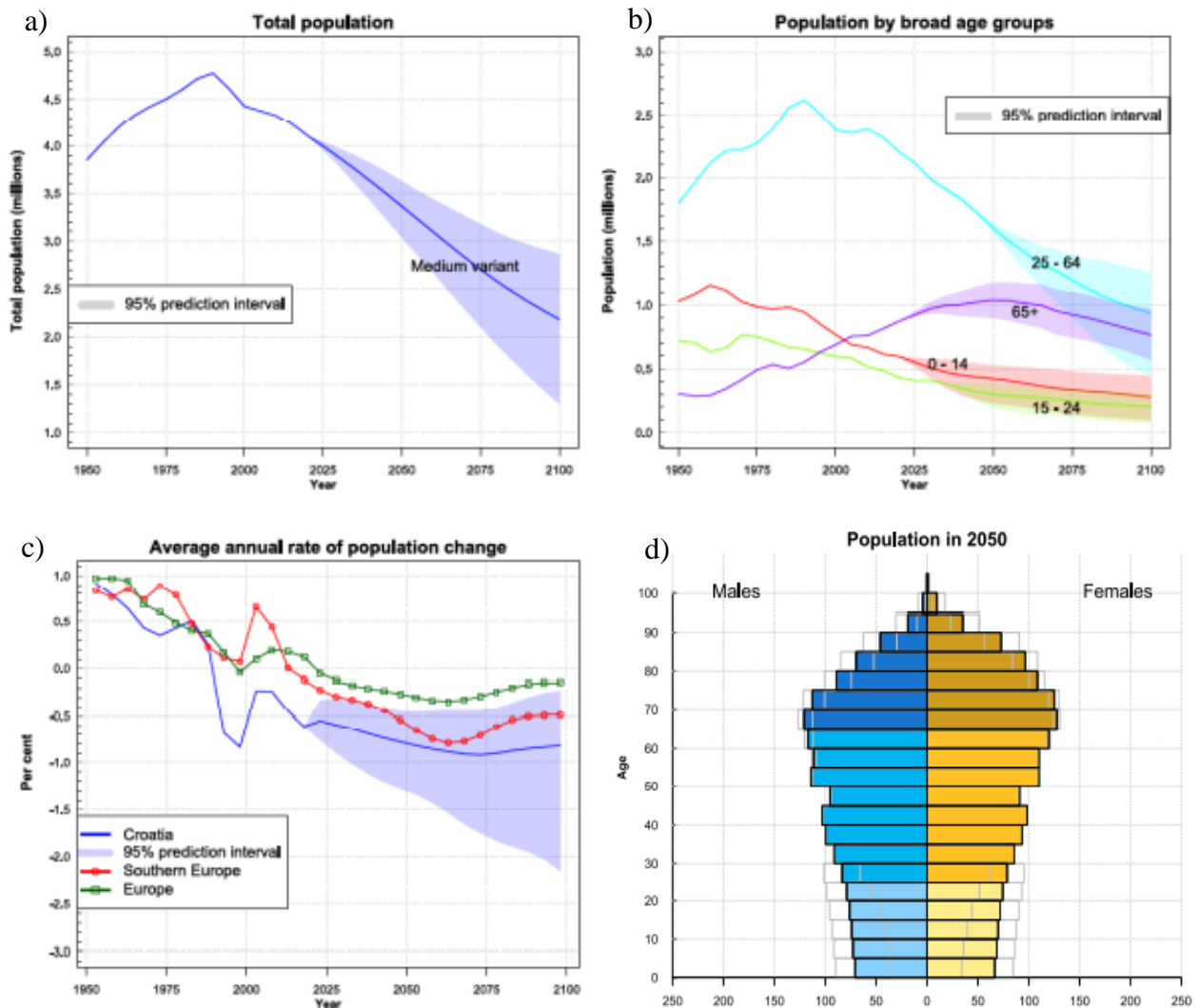
Slika 7 Kretanje i procjene svjetskog stanovništva od 1950. do 2100. godine, u % ukupne populacije



Izvor: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles, str. 5. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf.

Trend snažnog starenja stanovništva, prisutan je i u Hrvatskoj (Slika 8b). Prema procjenama, tek će se u razdoblju nakon 2050-ih godina, udio populacije starije od 65 godine početi blago smanjivati. Izrazito važna projekcija odnosi se na ukupan broj stanovnika (8a), za koji se očekuje drastično smanjenje u promatranom razdoblju.

Slika 8 Povijesno kretanje i procjena kretanja stanovništva Republike Hrvatske u razdoblju od 1950. do 2100. godine



Izvor: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles, str. 432. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf [18.5.2022.]

Negativna kretanja strukture i broja stanovnika u Hrvatskoj doprinijet će opterećenju određenih područja socijalne politike, posebice mirovinskog i zdravstvenog sustava, te zahtijevati veću odgovornost stanovnika, štednju i privatna izdvajanja za određene javne usluge. Slijedom navedenih demografskih promjena, u nastavku će se analizirati utjecaj aktualnih demografskih promjena na pojedinačna područja socijalne politike, s procjenom učinaka na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike.

3.1. Analiza obrazovnog sustava i tržišta radne snage

3.1.1. Obrazovni sustav

Obrazovanje predstavlja „kamen temeljac“ gospodarskog i društvenog rasta i razvoja. Uz individualne koristi, obrazovanje stvara pozitivne eksternalije za cjelokupno gospodarstvo. Obrazovanje doprinosi demokraciji, većoj razini socijalizacije, poštivanju temeljnih ljudskih prava i promicanju drugih pozitivnih društvenih vrijednosti. Također, obrazovanje dovodi do porasta društvenog pluralizma i mogućnosti za unapređenje postojećih društvenih i gospodarskih mehanizama.

Ljudski resursi čine pretpostavku učinkovitog korištenja drugih resursa u gospodarstvu. Prepoznaje se važna uloga obrazovanja i znanstvenih istraživanja koji doprinose razvoju na društvenoj, gospodarskoj i drugih razinama. Ljudski potencijali predstavljaju pretpostavku inovativnog i učinkovitog napretka te posebnu odgovornost znanosti i visokog obrazovanja u „adresiranju pratećih socijalnih izazova“ (Družić, 2020).

Ponuda obrazovanja na razini države opravdava se konceptima (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020):

- a) robnog egalitarizma
- b) paternalizma te
- c) meritornog dobra.

Prema konceptu egalitarizma u robama, obrazovanje, posebno osnovno i srednje, trebalo bi biti dostupno svim građanima, bez obzira na razinu dohotka te troškove sustava (Rosen i Gayer, 2010). Paternalizam se očituje u obveznom osnovnoškolskom obrazovanju, gdje država obvezuje pojedince na stjecanje znanja poradi povećanja kvalitete njihovog života u budućnosti i blagostanja u društvu. Obrazovanje se promatra kao meritorno dobro, s obzirom na to da ponuda obrazovanja postoji bez obzira na potražnju za njim, odnosno bez obzira na to da li ga pojedinci i društvo žele (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). „Javna rasprava o politici obrazovanja trajan je proces, kao što i treba biti u demokratskim društvima“ (P. B. Musgrave i R. A. Musgrave, 1993, str. 192). Također, obrazovanje „služi kao moćno sredstvo socijalizacije“ (Rosen i Gayer, 2010, str. 153).

Javni izdaci za obrazovanje u mnogim zemljama, posebno visokorazvijenim, predstavljaju značajnu kategoriju rashoda opće države. Unatoč visokom udjelu države u financiranju obrazovanja, obrazovanje se promatra kao privatno dobro, s obzirom na to da ne zadovoljava kriterije javnog dobra: nerivalitet i neisključivost u potrošnji. Temeljem navedenog, obrazovanje predstavlja čisto privatno dobro (Rosen i Gayer, 2010; Šimović i Deskar-Škrbić, 2020), što opravdava državnu intervenciju u pružanju obrazovanja stanovništvu.

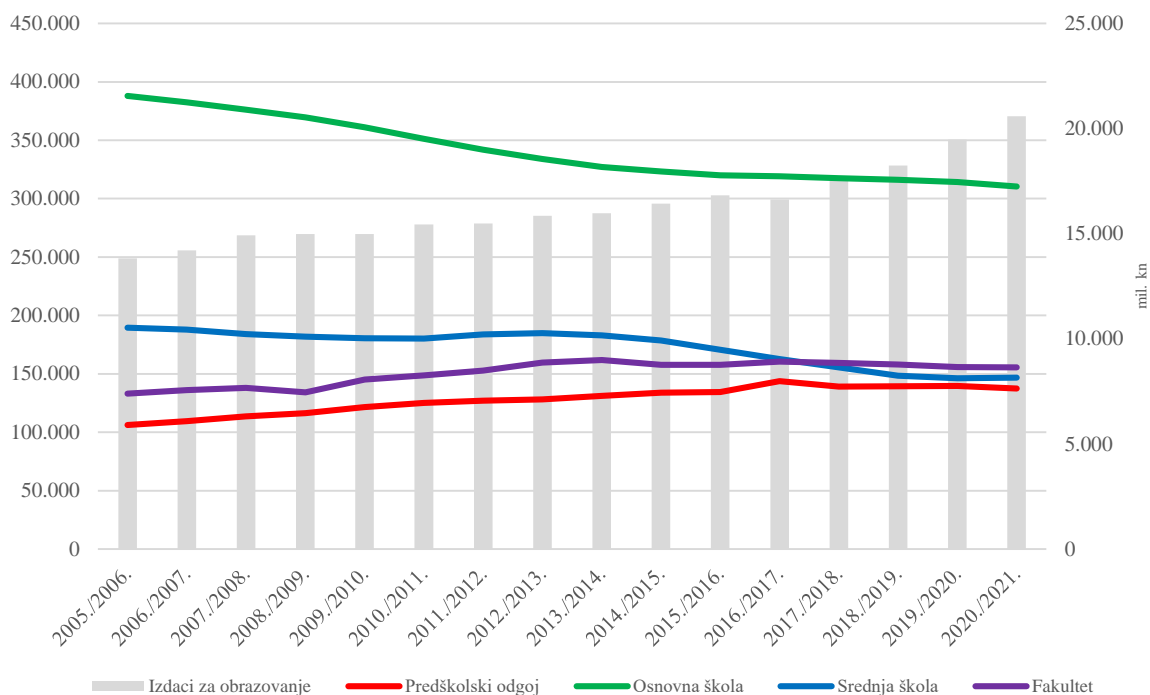
Različite razine obrazovanja pojedinaca, doprinose različitim učincima na društvo i gospodarstvo. Slijedom navedenog, osnovno i srednje obrazovanje stvaraju veće eksternalije nego visoko obrazovanje, stoga bi države trebale svoje aktivnosti više usmjeriti prema nižim razinama obrazovanja (Rosen i Gayer, 2010).

„Budući da materijalni status ljudi u starijoj dobi ovisi o postignućima koje su ostvarili tijekom radne karijere, nužno je poduzeti mjere radi ujednačavanja životnih šansi, pogotovo kada je riječ o siromašnijim stanovnicima. To u prvom redu podrazumijeva širenje mreže te povećanje dostupnosti javnih institucija za odgoj i obrazovanje djece od najranije dobi“ (Puljiz, 2016, str. 94).

Hrvatska je suočena s negativnim kretanjima u obrazovnom sustavu, odnosno smanjenjem broja učenika u školama (Slika 9). Najveće smanjenje broja učenika zabilježeno je u osnovnim školama, gdje se od 2005. do 2021. godine broj učenika smanjio za 77.470, odnosno s 387.952 na 310.482, dok se broj učenika u srednjim školama smanjio za približno 43.000. Broj djece u predškolskom odgoju je za porastao za približno 31.000, dok se broj studenata povećao s 132.952 na 155.627. Rashodi za obrazovanje u promatranom su razdoblju porasli za oko 6,7 milijardi kuna, te su u 2020. godini iznosili približno 20,6 milijardi kuna. Od 2017./2018. rashodi za obrazovanje bilježili su kontinuirani rast.

Temeljem navedenog, pozitivna kretanja vidljiva su u porastu broja djece u predškolskom odgoju i porastu broja studenata upisanih na fakultete. S druge strane, kategorije učenika osnovnih i srednjih škola, u promatranom razdoblju, zabilježili su značajan pad. Svjetski trend porasta broja visokoobrazovanih vidljiv je i u Hrvatskoj.

Slika 9 Kretanje rashoda za obrazovanje i broja korisnika obrazovanja u Hrvatskoj od 2005. do 2021. godine



Napomena: podaci o izdacima za obrazovanje uzeti su za godinu početka predškolske, školske i akademske godine, iz baze Eurostata.

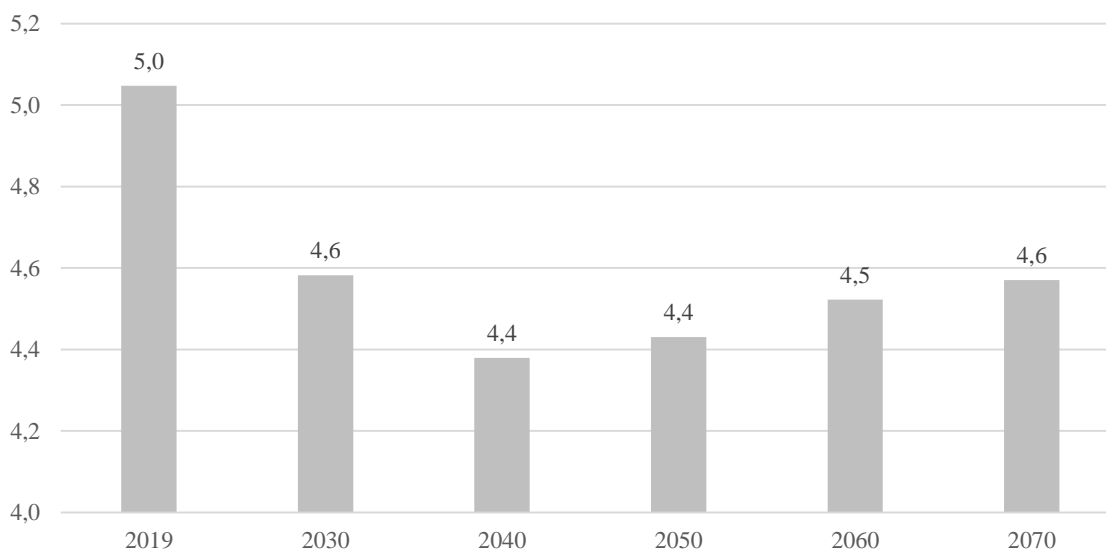
Izvor: izrada autorice prema Državnom zavodu za statistiku. Obrazovanje i kultura [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> i Eurostat. General government expenditure by function (COFOG). [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_2995785/default/table?lang=en. [20.6.2022.]

Smanjenje broja osoba u obrazovnom procesu, posljedično smanjuje radnu snagu te rezultira negativnim kretanjima u gospodarstvu, povećavajući potrebu za uvozom radne snage iz drugih zemlja. Navedeni trend je već prisutan u Hrvatskoj.

S obrazovnim sustavom izravno je povezano tržište radne snage. Problemi u obrazovnom sustavu se, s određenim vremenskim odmakom, prelijevaju na tržište rada. Osim nedostatka radne snage, tržište rada može biti suočeno s različitim vrstama nezaposlenosti, od kojih se strukturalna nezaposlenost ističe kao jedan od značajnijih gospodarski i društveni problema.

Prema procjenama Europske komisije (Slika 10), rashodi za obrazovanje u Hrvatskoj će se u budućem razdoblju značajnije smanjivati sve do 2040. godine kada će iznositi 4,4% BDP-a, dok će nakon toga ipak doći do blagog povećanja.

Slika 10 Kretanje i procjena kretanja rashoda za obrazovanje u Hrvatskoj od 2019. do 2070. godine u Hrvatskoj, u % BDP-a



Izvor: Europska komisija. (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en [25.6.2022.]

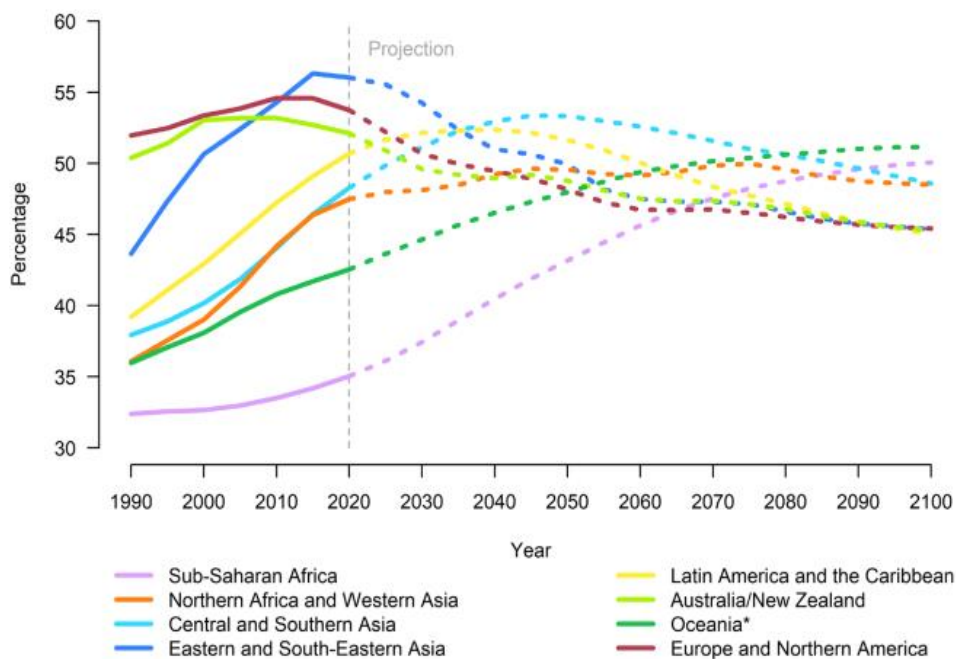
3.1.2. Tržište radne snage

Promjene u obrazovnom sustavu, posljedično mijenjaju kretanja na tržištu rada. Sukladno demografskim trendovima, uz sve manji broj djece u obrazovnom sustavu, smanjit će se radno sposobno stanovništvo.

Prema procjenama Ujedinjenih naroda, na razini svijeta, udio radno sposobnog stanovništva će u narednom razdoblju rasti, iako po sve nižim stopama. S druge strane, uslijed intenzivnog demografskog starenja u regijama poput Europe, Sjeverne Amerike i Australije te istočne i jugoistočne Azije, od 2020. godine procjenjuje se daljnji i značajniji pad radno sposobnog stanovništva (Slika 11). Navedeni trend dijeli će i Hrvatska (Slika 8).

Europa će se, kao i Sjeverna Amerika, u budućnosti susret s izazovom gdje će manje od 50% ukupnog stanovništva biti radno sposobno, što će imati značajne negativne učinke na sva područja socijalne politike te na samo gospodarstvo i mogućnost ostvarivanja postavljenih fiskalnih ciljeva. Usljed procjene značajnog pada broja stanovnika u Hrvatskoj, u budućem razdoblju, posljedično će se drastično smanjiti i radno sposobno stanovništvo.

Slika 11 Kretanje i procjena kretanja populacije u dobi 25-64 SDG regije od 1990. do 2100. godine, prema srednjoj varijanti procjene



* isključujući Australiju i Novi Zealand

Izvor: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights, str. 17. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf [18.5.2022.]

Problem sive ekonomije, u području zaposlenosti, negativno djeluje na gospodarstvo, ostavljajući ga bez značajnog dijela poreznih prihoda te, posljedično, smanjujući razinu plaća, narušavajući poslovni moral, konkurenciju i drugo (Jurković, 2002a).

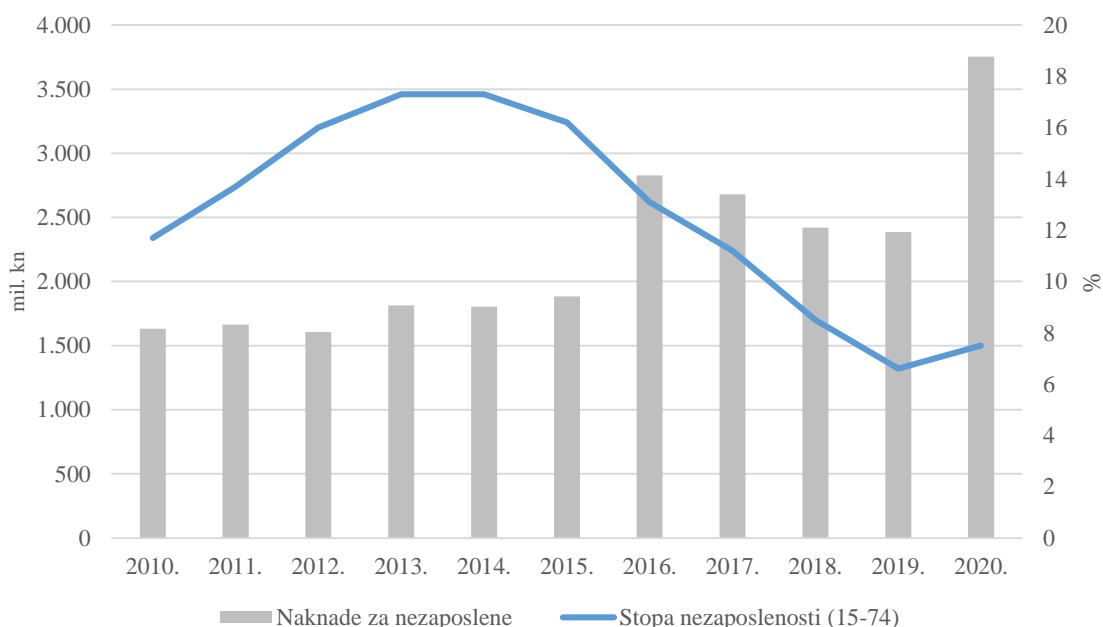
Također, potrebno je pratiti i određene trendove na tržištu rada, koji, također, imaju posljedice na gospodarstvo. Bilježi se sve veće zapošljavanje u sektoru uslugama, u odnosu na prethodno razdoblje od nekoliko desetljeća, gdje je najveći udio zapošljavanja u Europi bio u sektoru industrije (Cousins, 2005; prema Babić i Baturina, 2016).

Stoga, cilj socijalne politike je osigurati financijsku podršku nezaposlenim osobama u razdoblju do pronalaska novog zaposlenja. Naknade za nezaposlene u Hrvatskoj se isplaćuju putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Tijekom povijesti, u Hrvatskoj se burze rada pojavljuju 1920. godine, dok se institucionalni sustav materijalnih prava nezaposlenima uvodi početkom 1950-ih, iako su određeni oblici postojali i prije, i kao takav sustav zadržava se do danas, uz organizacijske promjene i promjene naziva službi (Bejaković, 2007).

Slika prikazuje kretanje naknada za nezaposlene i kretanje stope nezaposlenosti (osobe od 15 do 74 godine). Vidljivo je kako uslijed razina gdje stopa nezaposlenosti doseže svoje vrhunce (2013. i 2014. godina, 17,3%), naknade za nezaposlene su na nižim razinama, iako uz blago povećanje 2013. godine, dok se značajnije povećavaju tek nakon što stopa nezaposlenosti počinje opadati. U 2020. godini, uslijed pandemije Covid-19, naknade za nezaposlene su značajno porasle, radi smanjenja socijalnih rizika uslijed izrazito negativnih gospodarskih i društvenih kretanja.

Slika 12 Kretanje naknada za nezaposlene i stope nezaposlenosti u Hrvatskoj od 2010. do 2020. godine



Izvor: izrada autorice prema Državni zavod za statistiku. Socijalna zaštita [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> i Eurostat. Unemployment

by sex and age – annual data [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_A__custom_3000190/default/table?lang=en [26.6.2022.]

Slijedom svega navedenog, socijalnom politikom osiguravaju se naknade nezaposlenim osobama, s cilj prevladavanja financijskih rizika do trenutka pronalaženja zaposlenja. Naknade nezaposlenima izravno su ovisne o poslovnom ciklusu u gospodarstvu te mogu imati stimulirajući ili destimulirajući učinak na pronalaženje novog zaposlenja. Aktivna politika zapošljavanja nužna je, s obzirom na to da tržište rada, putem plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, utječe na prikupljanje sredstva potrebnih za financiranje mirovina i pružanje zdravstvene zaštite stanovništvu i time smanjuje opterećenje državnog proračuna.

3.2. Analiza mirovinskog sustava

Sustav mirovinskog osiguranja, uz sustav zdravstvene zaštite, predstavlja temelj svake socijalne države. Država putem mirovinskog sustava preuzima odgovornost osiguranja primjerenog životnog standarda osobama koje zbog svoje starosti i/ili radne nesposobnosti, nisu u mogućnosti svojim radom ostvarivati dohodak.

Mirovinski sustav predstavlja skup pravnih normi kojima se regulira osiguranje od rizika starosti, bolesti, invaliditeta i gubitka hranitelja (Jurković, 2002a). Vrste mirovinskih sustava, diljem svijeta, razlikuju se s obzirom na: način financiranja, upravljanja i definiranja visine mirovine.

Hrvatski mirovinski sustav temelji se na tri stupa:

- a) obvezno mirovinsko osiguranje na temelju međugeneracijske solidarnosti,
- b) obvezno mirovinsko osiguranje na temelju kapitalizirane individualne štednje te
- c) dobrovoljno mirovinsko osiguranje na temelju kapitalizirane individualne štednje.

Reforma mirovinskog sustava započela je 1999. godine promjenama u osiguranju temeljenom na međugeneracijskoj solidarnosti. U 2002. godini uveden je obvezni i dobrovoljni stup, s ciljem kapitalizacije individualne štednje.

Paternalizam je izrazito naglašen kod mirovinskog osiguranja, s obzirom na to da država obvezuje na uplatu doprinosa za mirovinsko osiguranje (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020).

Puljiz (2016) navodi dvije odrednice starenja stanovništva:

- a) starenje odozgo („sijedenje“, *eng. greying*) te
- b) starenje odozdo („dejuvenilizacija“).

„Starenje odozgor“ podrazumijeva produženje očekivanog trajanja života, dok „starenje odozdo“ obuhvaća posljedice smanjenih stopa fertiliteta, odnosno sve manje djece i mladih koji će u bliskoj budućnosti činiti radnu snagu (Puljiz, 2016).

Mirovinski sustav izravno je ovisan o kretanjima na tržištu rada, odnosno broju osiguranika koji iz svoje bruto plaće izdvajaju doprinose za mirovinsko osiguranje uspostavljene na načelima međugeneracijske solidarnosti. Slijedom navedenog, za održivost mirovinskog sustava potrebno je: dostatno radno sposobno stanovništvo, povoljna gospodarska kretanja koja omogućuju visoke stope zaposlenosti te povoljna demografska slika. Današnja neodrživost

mirovinskih sustava, temeljenih na međugeneracijskoj solidarnosti, posljedica je upravo negativnih demografskih trendova.

Otto von Bismarck 1889. godine zaslužan je za postavljanje temelja razvoja mirovinskog osiguranja. Tadašnja struktura stanovništva bila je značajno drugačija nego li danas. Problem održivosti današnjeg mirovinskog sustava uzrokuje sve veći udio starije populacije i procjene njihovog daljnjeg povećanja, navedeno, također, uzrokuje pritiske i zdravstveni sustav.

Starenje stanovništva, odnosno sve veća izdvajanja za mirovine, imaju negativan utjecaj na državni proračun, ostvarenjem deficita i rastom javnog duga. S obzirom na nedostatne uplate sredstava zaposlenih osoba u sustav mirovinskog osiguranja, zahtijeva se državna intervencija isplatom manjka potrebnog za mirovinske isplate.

Kretanje odnosa broja osiguranika i korisnika mirovina u Hrvatskoj (Tablica 1) ukazuje na izrazito nizak omjer. Navedeno onemogućava porast mirovina, već potiče na radnu aktivnost umirovljenika te svijet o nužnoj štednji za starost kod mlađih generacija.

Tablica 1 Kretanje broja osiguranika i korisnika mirovina od 1980. do 2022. godine u Hrvatskoj

Godina	Broj osiguranika	Broj korisnika	Odnos
1980.	1.816.191	449.080	4,04
1985.	1.931.254	524.154	3,68
1990.	1.968.737	655.788	3,00
2000.	1.380.510	1.018.504	1,36
2005.	1.498.877	1.080.571	1,39
2010.	1.475.363	1.200.386	1,23
2015.	1.413.637	1.228.020	1,15
2020.	1.536.300	1.241.085	1,24
2021.	1.571.672	1.232.601	1,28
04/2022.	1.599.510	1.231.064	1,30

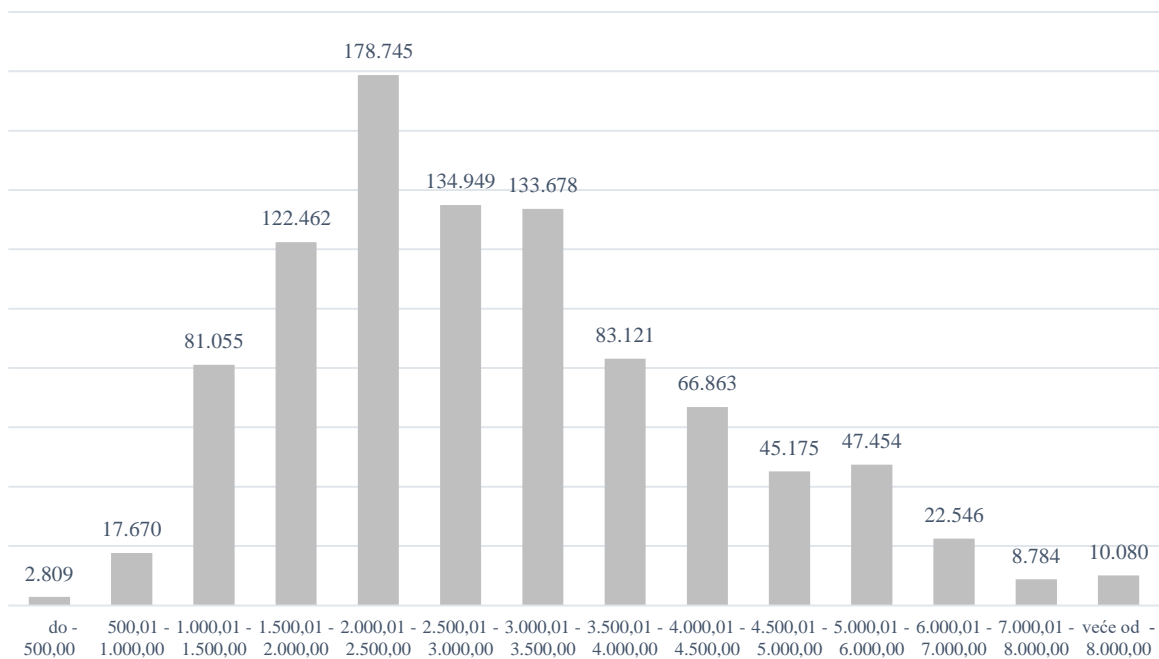
Izvor: izrada autorice prema Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. (2022). Statističke informacije 04/2022, str. 138. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://www.mirovinsko.hr/hr/statistika/2110>.

Puljiz (2016) navodi kako je neminovno reformiranje sadašnjeg međugeneracijskog sporazuma iza kojeg će u budućnosti, kao jamac, morati stajati država.

Hrvatsko mirovinsko i invalidsko osiguranje međugeneracijske solidarnosti ubraja se među najstarije u svijetu, s obzirom na to da je 1922. godine u Hrvatskoj uspostavljeno obvezno mirovinsko osiguranje prema pruskom uzoru, obuhvaćajući sve rizike osim nezaposlenosti (Bejaković, 2007).

Distribucija mirovina u Hrvatskoj (Slika 13) ukazuje na potencijalno visok rizik od siromaštva najvećeg broja korisnika mirovina, s obzirom na to da oko 70% korisnika mirovina ima mirovinu manju od 3.500 kuna. Također, najveći broj umirovljenika njih 569.834 (oko 60% korisnika) prima mirovinu između 1.500,01 - 3.500,00 kuna.

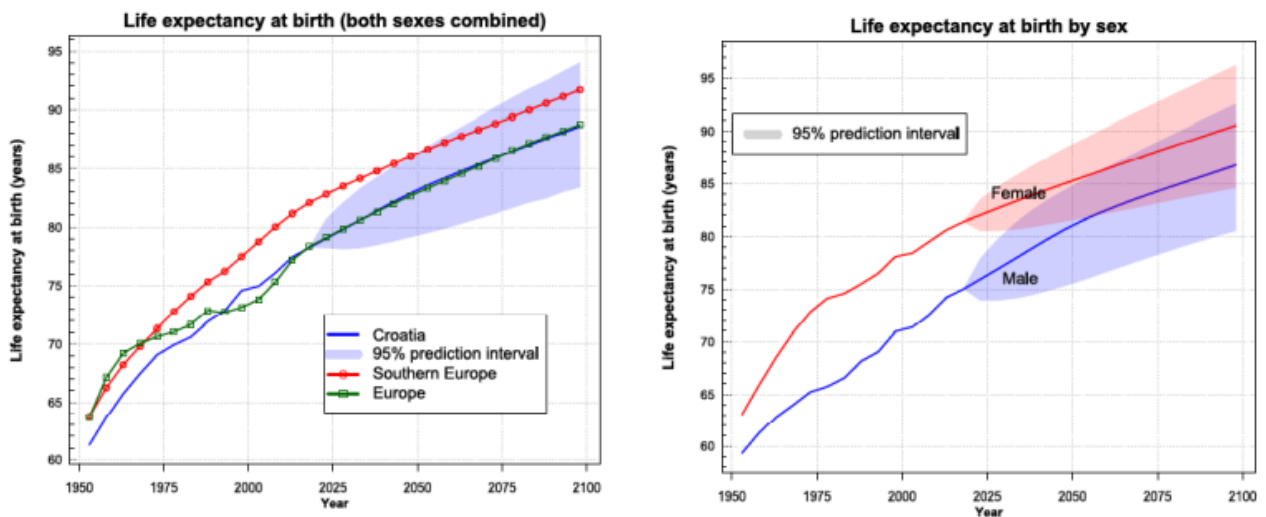
Slika 13 Korisnici mirovina prema svotama mirovina u Hrvatskoj za svibanj 2022. godine



Izvor: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. (2022). Pregled osnovnih podataka o stanju u sustavu mirovinskog osiguranja za travanj 2022. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://www.mirovinsko.hr/hr/statistika/2062> [22.6.2022.]

Prema projekcijama (Slika 14) nastaviti će se trend rasta očekivanog trajanja života, koji će se u Hrvatskoj u budućnosti kretati između vrijednosti 80 i 85 godina, dok će promatrajući spolnu strukturu, najveći udio u starijoj populaciji činiti žene. Rast očekivanog trajanja života, kao pozitivna odrednica cjelokupnog društvenog napretka društva, negativno djeluje na opterećenost sustava mirovinskog osiguranja temeljenog na međugeneracijskoj solidarnosti te zahtijeva veću individualnu odgovornost radi osiguranja primjerenog životnog standarda u starosti.

Slika 14 Povijesno kretanje i procjena kretanja očekivanog trajanja života u Hrvatskoj od 1950. do 2100. godine

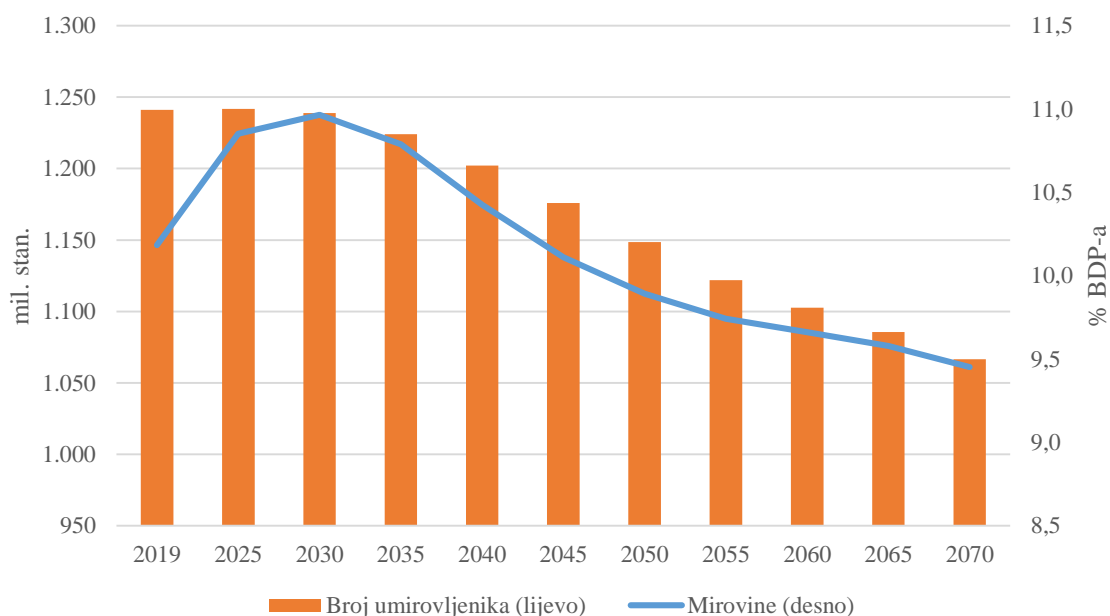


Izvor: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles, str. 433. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf [18.5.2022.]

Prema procjenama Ujedinjenih naroda (Slika 8) i Europske komisije Hrvatska će se suočiti sa značajnim padom broja stanovnika koji će do 2070. godine, prema procjenama, pasti na oko 3 milijuna stanovnika, najviše će se smanjiti radno sposobno stanovništvo (20-64). Broj umirovljenika i potrebnih izdataka za mirovine (Slika 15) će se smanjivati te će blago porasti privatna izdvajanja za mirovine.

Mirovinski sustav će u Hrvatskoj u budućnosti stvarati manji pritisak na javne financije, no s druge strane rezultirat će s nepovoljnijim položajem i standardom budućih umirovljenika (Bajo et al., 2020).

Slika 15 Kretanje i procjena broja umirovljenika i rashoda za mirovine u Hrvatskoj od 2019. do 2070. godine



Izvor: Europska komisija. (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). [podatkovni dokument] Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en [22.6.2022.]

Starenje stanovništva povećava javne rashode za mirovine te tako mobilizira sredstva dostupna za alokaciju u druga područja i poticanje investicija. Šimović i Deskar-Škrbić (2020) navode kako su mirovine u Hrvatskoj „često više političko, nego ekonomsko pitanje“.

Temeljem svega navedenog, današnji sustav mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj susreće se s visokim demografskim pritiscima, koji onemogućuju dostatnu razinu mirovina za pokriće troškova života. U budućem razdoblju, starenje stanovništva će se nastaviti, no broj umirovljenika će se tijekom vremena smanjivati. Promatrajući tržište rada, prema procjenama

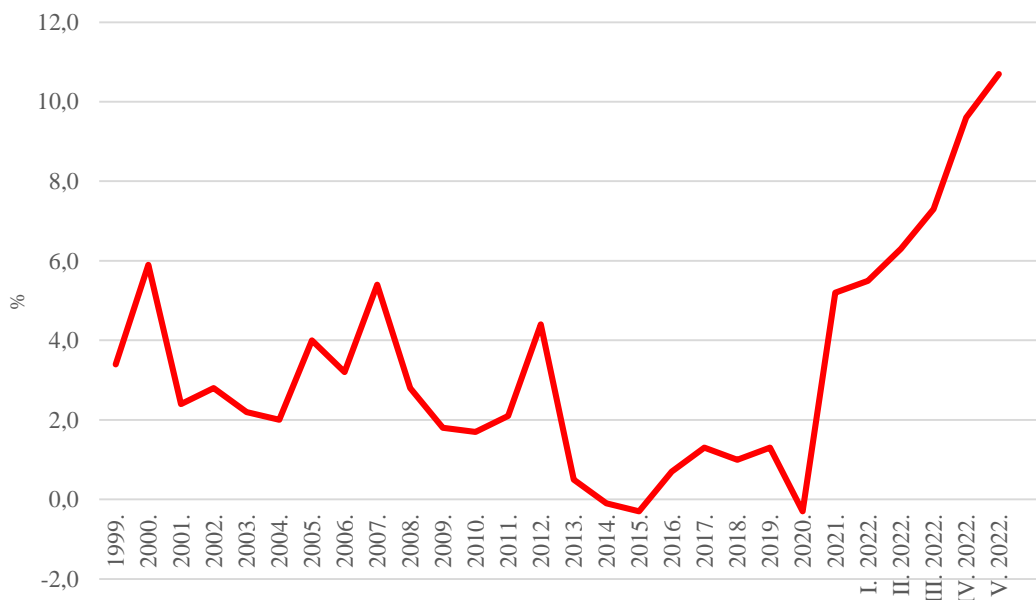
broj radno sposobnog stanovništva će se kontinuirano smanjivati, navedeno će smanjiti uplatu doprinosa te, posljedično, sredstva dostupna za isplatu mirovina.

Usljed sve većeg broja osoba stariji od 65 godina zagovara se aktivno starenje „koncept koji je danas široko prihvaćen kao polazišni okvir socijalne politike prema starim ljudima“ (Puljiz, 2016, str. 93).

U Hrvatskoj se od 17. lipnja 2022. počinje isplaćivati nacionalna naknada za starije, koja obuhvaća osobe starije od 65 godina koji nemaju pravo na mirovinu te zadovoljavaju druge propisane kriterije. Iznos naknade iznosi 800 kuna mjesečno, a isplaćuje ga HZMO preko poslovnih banaka u RH. Mjera će obuhvatiti 5975 korisnika (64,61 % žena i 35,39 % muškaraca), za što je osigurano 4.879.163,52 kuna iz državnog proračuna (HZMO, 2022).

Usljed rasta indeksa potrošačkih cijena (Slika 16 i 17), realna vrijednost mirovina se smanjuje što stvara dodatni pritisak na smanjenje životnog standarda umirovljenika te posljedično, povećanja stope rizika od siromaštva za analiziranu kategoriju stanovnika te negativno djeluje na sve stanovnike Hrvatske, osobito one obuhvaćene programima socijalne politike.

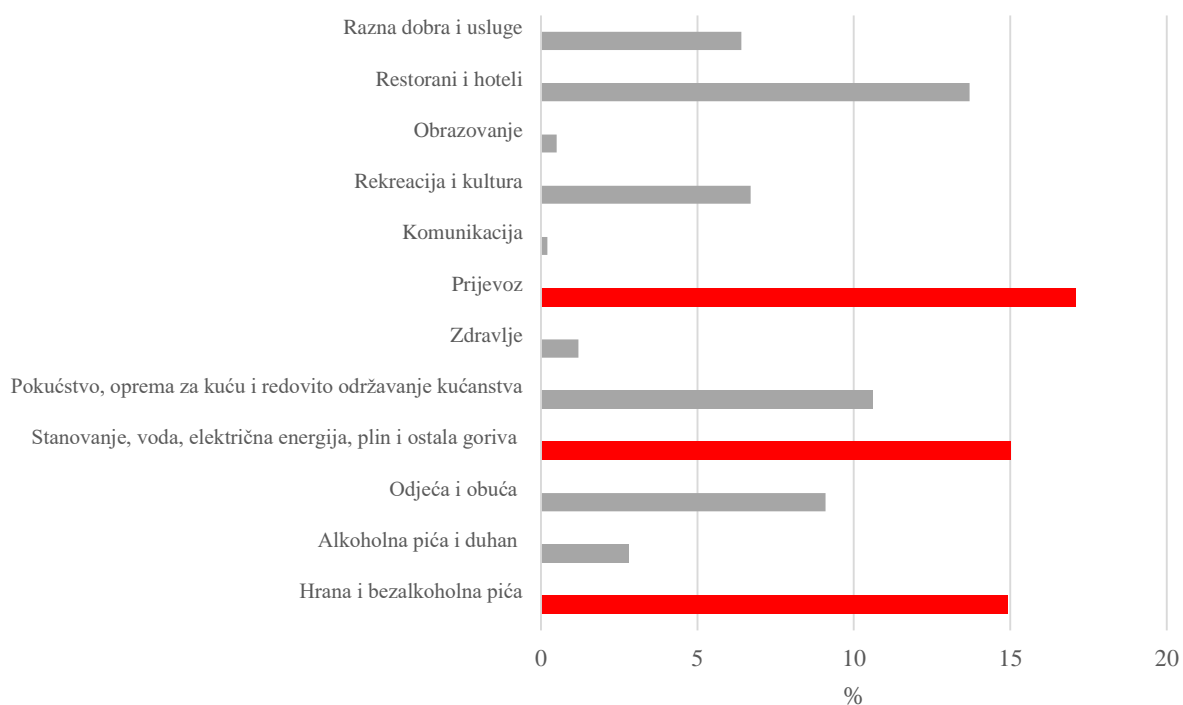
Slika 16 Harmonizirani indeks potrošačkih cijena u Hrvatskoj od prosinca 1999. do svibnja 2022. godine



Napomena: podaci se odnose na prosinac svake godine, osim u 2022. godini.

Izvor: Državni zavod za statistiku. Cijene. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> [23.6.2022.]

Slika 17 Struktura harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena u Hrvatskoj za svibanj 2022. godine



Izvor: Državni zavod za statistiku. Cijene. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> [23.6.2022.]

Uslijed nepovoljnog kretanja harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena, posebno u kategoriji nužnih dobara, poput hrane i bezalkoholnih pića, stanovanja, električne energije, prijevoza i drugo, životni standard umirovljenika u Hrvatskoj uslijed aktualnih gospodarskih kretanja je značajno ugrožen. Navedeno, također postavlja pritiske i pred državna tijela, s obzirom na zahtjeve za povećanjem mirovinskih izdataka.

Prema Puljiz (2016) navode se pet strategija koje primjenjuju pojedine europske zemlje pri suočavanju s povećanim mirovinskim troškovima: povećanje mirovinskih doprinosa, podizanje dobi odlaska u mirovinu, smanjivanje mirovina, reforma mirovinskih sustava (rast kapitalnih mirovinskih fondova) te stvaranju financijskih rezervi u sustavu tekuće raspodjele.

3.3. Analiza sustava zdravstvene zaštite

Sustav zdravstvene zaštite, nakon mirovinskog sustava, predstavlja najvažnije područje socijalne politike koje, također, zahtjeva visoku razinu državne intervencije te ujedno predstavlja i značajnu stavku rashoda proračuna opće države, s obzirom na to da je zdravlje temeljna odrednica kvalitete života stanovništva.

Prvi oblik zdravstvenog osiguranja uveden je u Prusiji 1883. godine, kada su strukovni bolesnički fondovi (osiguranje zaposlenika) stavljeni pod državno upravljanje. Do kraja 19. stoljeća model su slijedile i neke druge zemlje i počele subvencionirati postojeće dobrovoljne fondove zdravstvenog osiguranja. Prva zemlja koja je uvela opću zdravstvenu zaštitu bio je Novi Zeland 1930-ih godina (Bejaković, 2007).

Uz zdravstvenog osiguranje vezuju se koncepti: robnog egalitarizma, paternalizma i meritornog dobra, s obzirom na to da država nastoji stvoriti jednaki pristup zdravstvenim uslugama svakom pojedincu te zahtjeva obvezno osiguranje kako bi smanjila potencijalni rizik neosiguranja na razini određenih pojedinaca te nudi zdravstvenu zaštitu, iako je pojedinci ne žele (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Temeljna zadaća sustava zdravstvene zaštite je „učinkovito upravljanje rizicima bolesti i visoke starosti“ (Šimurina et al., 2012, str. 64) Zdravstvo se, kao i obrazovanje, promatra kao privatno dobro.

Izdaci za zdravstvo se u Hrvatskoj nalaze na razini ispod prosjeka EU, što zahtjeva povećanje izdataka za dobrovoljno zdravstveno osiguranje te veći udio izdvajanja na razini pojedinaca (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020).

U Hrvatskoj, zdravstvenog osiguranja dijeli se na:

- 1) obvezno zdravstveno osiguranje – osiguranici su sve osobe s prebivalištem u RH i stranci kojima je odobren stalni boravak u zemlji te
- 2) dobrovoljno – omogućuje pokriće troškova koji nisu pokriveni obveznim osiguranjem te višu razinu zdravstvene zaštite, a može se ugovoriti kao:
 - a) dopunsko,
 - b) dodatno i
 - c) privatno.

„Sustav zdravstvene zaštite je kompleksan i dinamičan sustav unutar kojeg dolazi do interakcije triju osnovnih subjekata – pružatelja usluga, korisnika usluga te posrednika“ (Šimurina et al., 2012, str. 65). Slijedom navedenog, obvezno zdravstveno osiguranje u Hrvatskoj provodi Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje temeljem Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Također, HZZO, uz osiguravajuća društva, pruža i dopunsko osiguranje. Dodatno i privatno osiguranje je isključio područje djelovanja privatnih osiguratelja, koji korisnicima pružaju specifične pogodnosti zdravstvene zaštite.

U Hrvatskoj je prisutna kombinacija Bismarckovog i Beveridgeovog modela zdravstvenog osiguranja, s obzirom na to da poslodavci za zaposlenike na bruto plaću izdvajaju doprinose za zdravstveno osiguranje, ali se dio sredstava podmiruje iz državnog proračuna.

U Hrvatskoj i europskim zemljama, prisutne su dvije promjene u sustavu zdravstvene zaštite (Puljiz, 2016):

- 1) širi se obuhvat stanovništva koje ima pravo na zdravstvenu zaštitu i
- 2) događa se djelomična privatizacija zdravstva, odnosno prebacivanje dijela troškova na same korisnike.

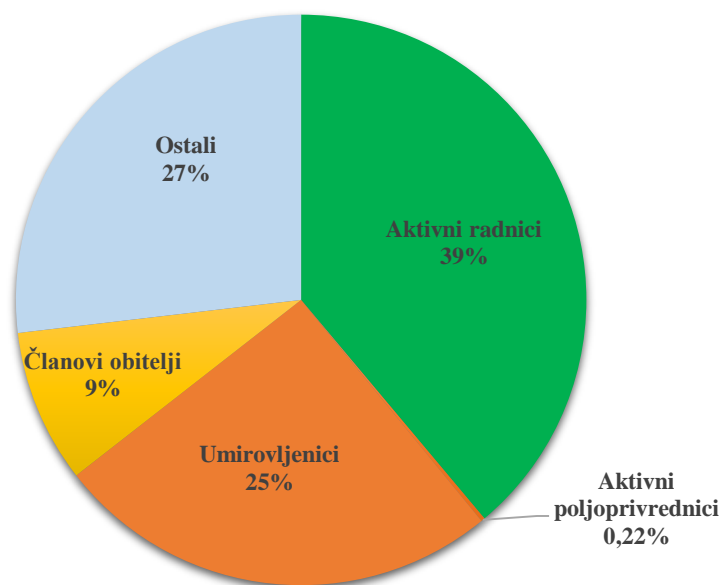
Temeljni problem zdravstvenog sustava suvremenih država predstavlja nedostatak financijskih sredstava, uslijed sve veće zdravstvene potrošnje i ograničenih izvora sredstava (Šimurina et al., 2012). Većina sustava koristi kombinaciju izvora sredstava: poreze, doprinose, izravna plaćanja (*eng. out-of-pocket*), premije zdravstvenog osiguranja te vanjske izvore (Šimurina et al., 2012).

Zdravstveni sustav je, poput mirovinskog sustava, visoko koreliran s kretanjima na tržištu rada. Slijedom navedenog, uslijed povoljnih gospodarskih kretanja rastu doprinosi za zdravstveno osiguranje i omogućuju lakše podmirivanje obveza po osnovi zdravstvene zaštite, dok negativna i specifična kretanja, poput pandemije Covid-19, povećavaju pritisak na zdravstveni sustav.

U 2021. godini prihodi od proračuna iznosili su 6.818.005.710 kuna (80,89% više u odnosu na 2020. godinu). U 2021. godini prihodi od proračuna činili su 20,79% ukupnih prihoda, dok je zabilježeni udio u 2020. iznosio 13,29% (HZZO, 2021). Navedeno potvrđuje državnu intervenciju na području zdravstvene zaštite i važnost ovog područja socijalne politike, kao temelja svake socijalne države. S druge strane, navedeno opterećuje javne financije i ima negativan utjecaj na ostvarenje ciljeva poticanja gospodarskog rasta.

Promatrajući strukturu osiguranika HZZO-a (Slika 18) vidljivo je kako samo 1.613.090, odnosno oko 39% osiguranika čine zaposlene osobe, dok je ukupan broj korisnika zdravstvene zaštite u 2021. godini iznosio 4.148.091, odnosno oko 61% (HZZO, 2021).

Slika 18 Struktura osiguranika Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u 2021. godini



Izvor: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. (2022). Izvješće o poslovanju Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za 2021. godinu, str. 4. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://hzzo.hr/sites/default/files/inline-files/IZVJEŠĆE%20O%20POSLOVANJU%20HZZO-a%20za%202021.pdf> [23.6.2022].

Uvidom u strukturu prihoda i rashoda HZZO-a (Tablica 2), prihodi od doprinosa čine najveći udio u strukturi ukupnih prihoda (oko 70-80%) tijekom promatranih godina. Na razinu doprinosa izravno utječu gospodarska kretanja, stoga je u 2020. godini, tijekom pandemije, zabilježen njihov pad.

U 2021. godini vidljiva je značajna državna intervencija na području zdravstva, s obzirom na ogroman porast prihoda od proračuna, koji u 2021. godini čine oko 21% ukupno ostvarenih prihoda. Prema HZZO (2021) razlog navedenog je nemogućnost pravovremenog podmirenja obveza HZZO-a prema dobavljačima te pogoršanje epidemiološke situacije. Promatrajući

strukturu rashoda u 2021. godini značajnije su porasli rashodi za ukupnu zdravstvenu zaštitu, približno oko 3,7 mlrd kuna, uslijed značajnog porasta rashoda za zdravstvenu zaštitu obveznog zdravstvenog osiguranja i zaštitu zdravlja na radu (vidjeti HZZO, 2021).

Tablica 2 Struktura prihoda i rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje od 2019. do 2021. godine

STRUKTURA PRIHODA				
	2019.	2020.	2021.	Udio 2021.
Prihodi od doprinosa	22.188.019.518	21.042.813.887	23.362.833.003	71,26
Prihodi od proračuna	2.600.000.000	3.769.214.996	6.818.005.710	20,79
Prihodi po posebnim propisima	2.291.699.194	2.451.009.246	2.587.182.144	7,89
Ostali prihodi i primici	19.037.420	1.091.473.328	18.221.254	0,06
Ukupni prihodi i primici	27.098.756.132	28.354.511.457	32.786.242.111	100,00
STRUKTURA RASHODA				
	2019.	2020.	2021.	Udio 2021.
Zdravstvena zaštita	23.353.981.890	23.744.626.543	27.433.797.370	88,39
Naknade	2.750.776.288	2.911.395.005	3.168.724.519	10,21
Ostali rashodi i izdaci	421.692.394	438.444.916	436.022.455	1,40
Ukupni rashodi i izdaci	26.526.450.572	27.094.466.464	31.038.544.344	100,00

Izvor: izrada autorice prema Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (2022) Izvješće o poslovanju za 2021. godinu, str. 7 i 11. i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (2021) Izvješće o poslovanju za 2020. godinu, str. 7 i 11. [e-publikacije]. Dostupno na: <https://hzzo.hr/o-nama/izvjesca> [25.6.2022.]

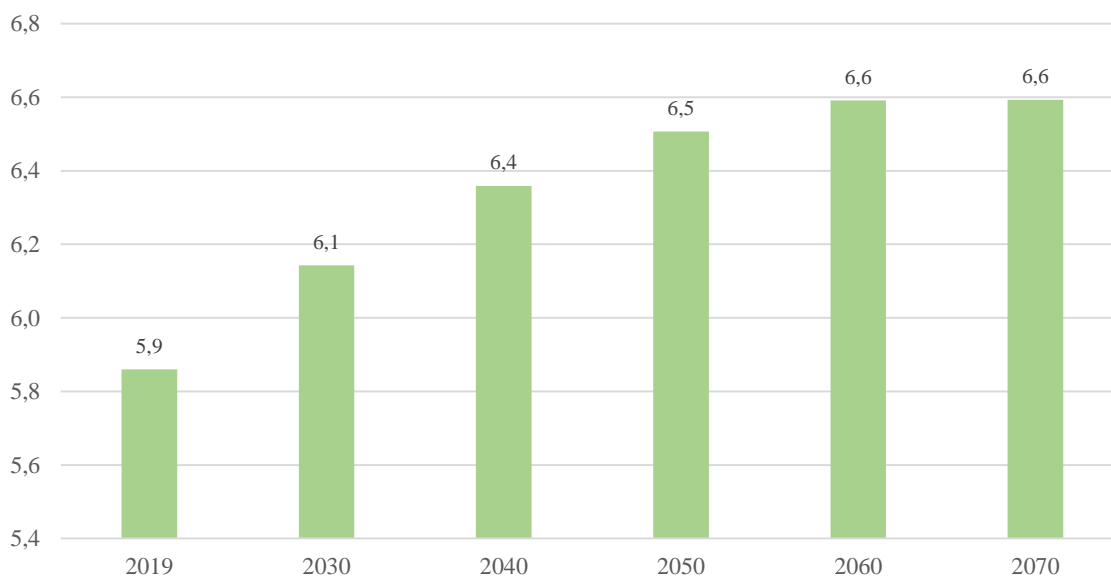
„U okviru ukupnih prihoda od doprinosa ostvaruju se i prihodi od doprinosa iz mirovina u visini od 3% koji plaćaju umirovljenici iz mirovina koje su veće od prosječne mjesečne neto plaće u Hrvatskoj (za 2021.godinu to se odnosi na mirovine veće od 6.724 kn)“ (HZZO, 2021, str. 8).

Temeljem svega navedenog, struktura osiguranika u Hrvatskoj je izrazito nepovoljna, s obzirom na to da približno samo 40% ukupnih osiguranika čine aktivni zaposlenici. Uz navedeno, financijsko poslovanje HZZO-a je opterećeno obvezama, što zahtjeva višu razinu državne intervencije s ciljem saniranja prethodno kumuliranih dugova, koji uslijed negativnih i

specifičnih gospodarskih kretanja dodatno narušavaju financijsku održivost hrvatskog zdravstva.

S obzirom na izraženi trend starenja stanovništva u Hrvatskoj, kod kojih je potencijalno veća vjerojatnost korištenja usluga zdravstvene zaštite, zdravstveni sustav u budućnosti (Slika 19) će biti dodatno opterećen te će zahtijevati veća privatna izdvajanja samih korisnika zdravstvene usluge, s obzirom na sadašnju financijsku opterećenost HZZO-a. Uslijed djelovanja socijalne politike, područje zdravstvenog osiguranja je, također, područje koje zahtjeva određene reforme, s ciljem povećanja dobrobiti stanovništva, što je i primarna svrha.

Slika 19 Kretanje i procjena kretanja troškova zdravstvene zaštite u Hrvatskoj od 2019. do 2070. godine, u % BDP-a (AWG referentni scenario)



Izvor: Europska komisija. (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). [podatkovni dokument] Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en [22.6.2022.]

3.4. Analiza obiteljske i stambene politike

Obitelj, kao temeljna društvena zajednica, izvorište je glavnih socijalnih promjena današnjice, čije se posljedice „prelijevaju“ na čitavo gospodarstvo. Navedeno možemo promatrati s kvalitativnog i kvantitativnog aspekta. Naime, u svijetu se bilježi kontinuirani rast broja stanovnika, iako po opadajućim stopama, dok s kvalitativnog aspekta dolazi do promjena u strukturi stanovništva, odnosno udjelu pojedinih dobnih skupina u ukupnom stanovništvu .

Demografske promjene su najvećim dijelom posljedica promjenama u obitelji. Broj članova obitelji se smanjio, stope razvoda su porasle, povećao se udio samačkih kućanstava, jedno-roditeljskih obitelji te djece rođene izvan braka (Puljiz et al, 2005; prema Babić i Baturina, 2016). Slijedom navedenog, provođenje kvalitetne obiteljske politike, te uz nju usko povezane stambene politike, opravdan je razlog državnog intervencionizma, s obzirom na intenzitet utjecaja na život pojedinca, tržište radne snage, mirovinski i zdravstveni sustav, sustav obrazovanja i područje socijalne skrbi te *ex post* i ostvarivanje ciljeva fiskalne politike.

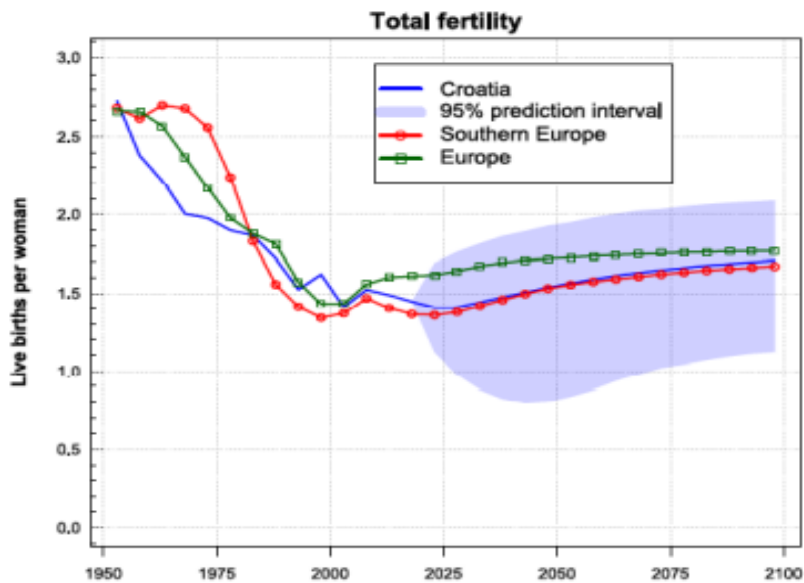
Socijalna politika u svojoj je biti zamišljena kao pronatalitetna te inspirirana pretežno strateškim, ali i ekonomskim razlozima, dok su se tek kasnije pojavili i drugi razlozi, poput materijalne i uslužne podrške obitelji (Puljiz, 1994).

Povećanje javnih izdvajanja za potpore obiteljima s djecom, postavljaju se kao nužan uvjet uslijed negativnih demografskih trendova (Puljiz et al., 2008). Obiteljska davanja imaju preventivni karakter (Puljiz, 1994). Također, obiteljska politika trebala bi biti usmjerena na programe koji omogućuju uspješnije povezivanje radnih i obiteljskih obveza (Babić i Baturina, 2016).

U Hrvatskoj je do sada prevladavala pasivna obiteljska politika, temeljena na financijskim naknadama i dopustima, dok bi moderna obiteljska politika trebala biti temeljena na usklađivanju rada i obitelji (Puljiz et al., 2008). Odnosno, zagovara se prijelaz s pasivne na aktivnu politiku, koja bi rezultirala boljim natalističkim učincima.

Kretanje prosječnog broja živorođene djece po ženi u fertilnom razdoblju (*eng. total fertility rate, TFR*) u Hrvatskoj (Slika 20) tijekom promatranog razdoblja se smanjio. Najniža vrijednost procjenjuje se za 2025. godinu, nakon čega će vrijednost pokazatelja ipak blago porasti. U Hrvatskoj se TFR već određeno razdoblje kreće približno oko 1,5.

Slika 20 Povijesno kretanje i procjena kretanja totalne stope fertiliteta u Hrvatskoj od 1950. do 2100. godine

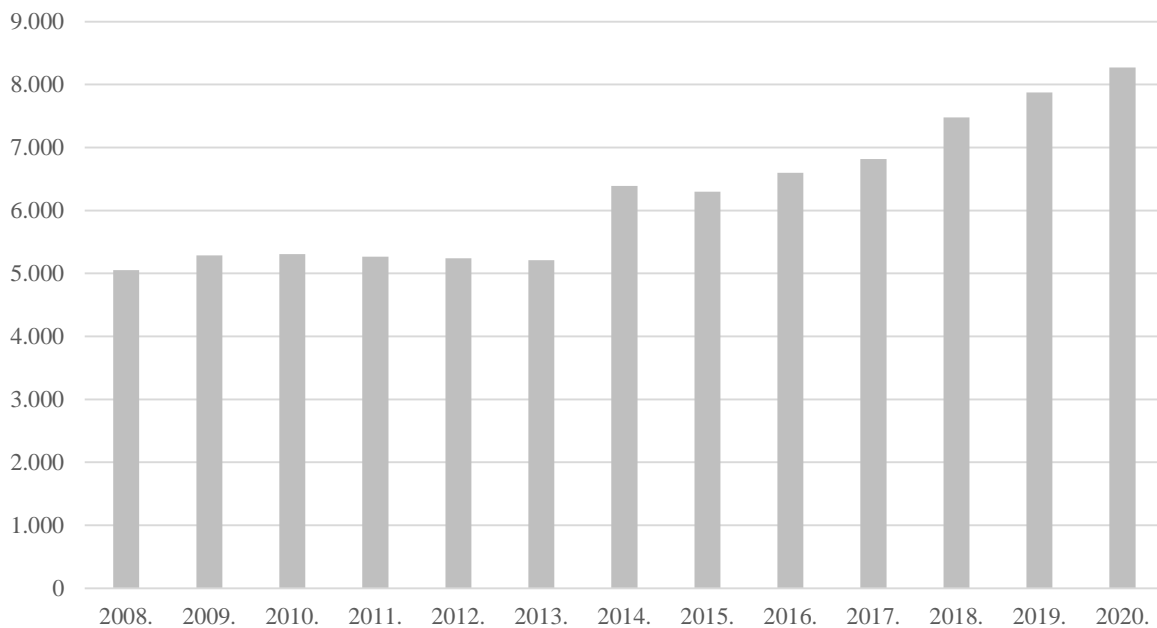


Izvor: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles, str. 433. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf [18.5.2022.]

Demografsko starenje je, također, rezultat promjena u strukturi obitelji, koje imaju negativan utjecaj na tržište rada, mirovinski i zdravstveni sustav te ostala područja socijalne politike. Naime, uslijed sve manjeg broja rođene djece te, s druge strane, povećanja osoba starije životne dobi, mijenja se struktura obitelji i cjelokupnog društva. Navedeno, rezultira zahtjevima za promjenom društvene infrastrukture te prilagodbom programa socijalne politike, dominantno usmjerenih prema starijim osobama, uz intenziviranje obiteljske politike kao temelja za promjenu negativnih demografskih trendova.

Uvidom u strukturu izdataka za naknade socijalne zaštite (Slika 21) vidljiv je trend značajnijeg povećanja izdataka za obitelj i djecu u razdoblju nakon 2013. godine.

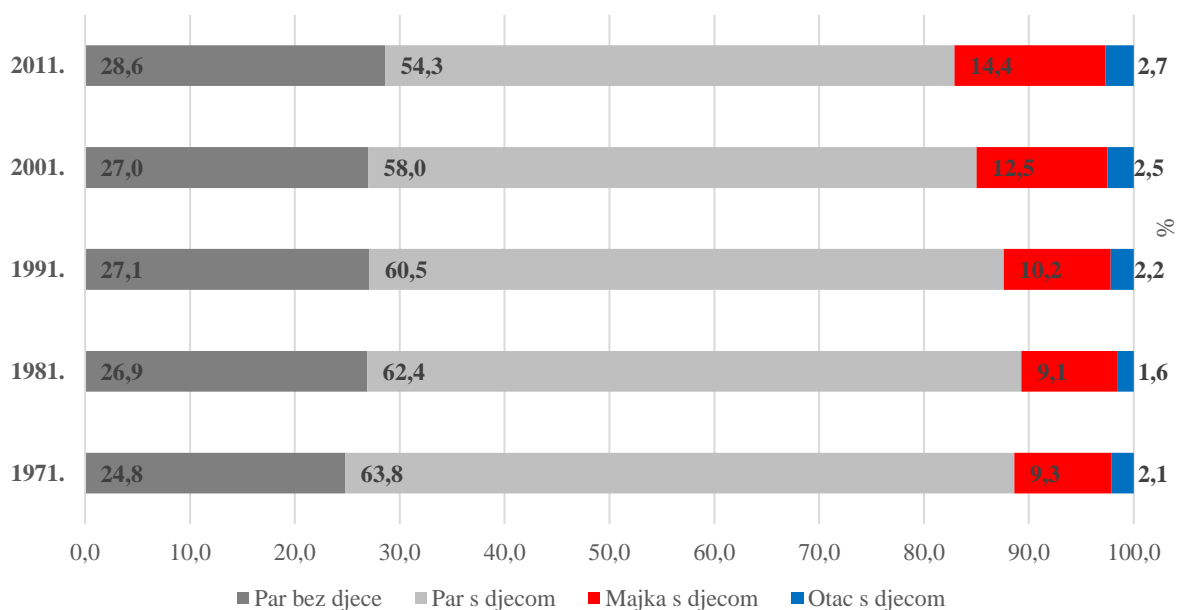
Slika 21 Izdaci za obitelj i djecu u Hrvatskoj od 2008. do 2020. godine, u milijunima kuna



Izvor: izrada autorice prema Državni zavod za statistiku. Izdaci za naknade socijalne zaštite prema funkcijama socijalne zaštite. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> [25.6.2022.]

Promatrajući strukturu obitelji prema tipu u Hrvatskoj od 1971. (Slika 22) bilježi se porast broja parova bez djece, značajnije smanjenje parova s djecom te porast broja majki i očeva koje same skrbe o djeci. Sve navedeno, zahtjeva prilagodbu obiteljske politike s ciljem poboljšanja demografskih kretanja primjenom pronatalističkih mjera. Navedene promjene u obitelji rezultiraju promjenama u cjelokupnom društvu od obrazovnog sustava i tržišta rada do mirovinskog i zdravstvenog sustava te sustava socijalne skrbi, s posljedicama za gospodarstvo. Uslijed smanjenja broja rođene djece i/ili povećanih imigracija, smanjuje se broj učenika u obrazovnom sustavu te, posljedično, s određenim vremenskim odmakom dolazi do smanjenja radnika na tržištu rada, manjih uplata doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te potencijalno većih intervencija na području socijalne skrbi. Sve navedeno, vidljivo je na primjeru Hrvatske, uslijed smanjenja broja razreda u obrazovnom sustavu, nedostatka radne snage te izazovima u mirovinskom i zdravstvenom sustavu.

Slika 22 Struktura obitelji prema tipu u Hrvatskoj od 1971. do 2011. godine



Izvor: izrada autorice prema Državni zavod za statistiku. Obitelji prema tipu, popisi 1971. – 2011. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://web.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censustabsxls.htm> [25.6.2022.]

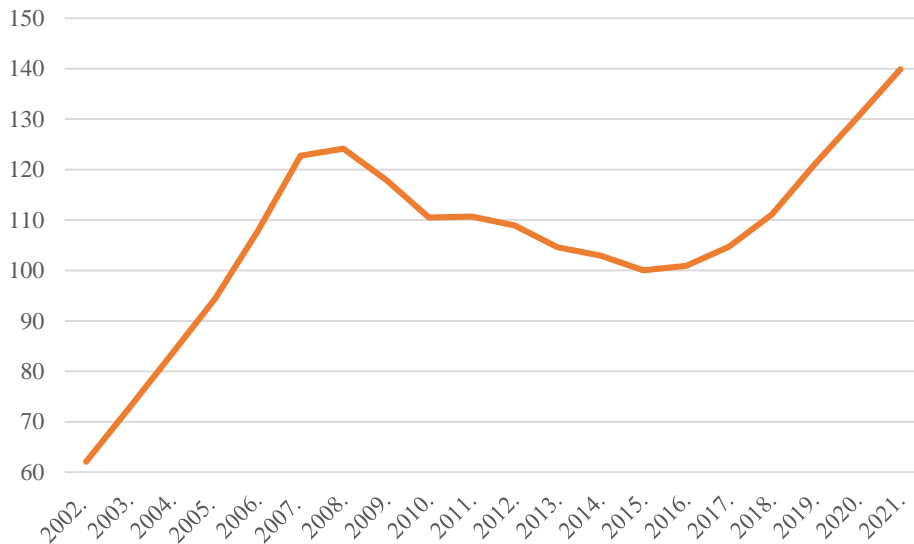
Slijedom navedenog, potrebna je veća usmjerenost prema osiguranju primjernog životnog standarda obitelji i kvalitete života djece u obiteljskog zajednici. Također, uz negativne demografske trendove, zahtijeva se aktivna obiteljska politika i prilagodba društvene infrastrukture obiteljskom životu, posebno putem kvalitetne stambene politike.

Stambena politika u Hrvatskoj, s ugrađenom demografskom mjerom, provodi se od 2017. godine putem subvencioniranja stambenih kredita (kreditni Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama, APN krediti) osobama mlađima od 45 godina koji zadovoljavaju propisane uvjete. Subvencija kredita ovisi o stupnju razvijenosti mjesta gdje se nalazi nekretnina, dok se dodatno subvencioniranje kredita omogućuje uslijed rođenja ili posvojenja djeteta te stečenog invaliditeta. Zakonom o subvencioniranju stambenih kredita naveden je rok završetka navedenog program stambenog zbrinjavanja, građani mogu zatražiti subvencioniranje do 31. prosinac 2023. godine, sukladno objavljenim javnim pozivima.

Navedeni krediti, s opravdanim socijalnim ciljem olakšavanja stambenog zbrinjavanja mladih osoba, posebno mladih obitelji, imaju negativan utjecaj na kretanje cijena nekretnina u Hrvatskoj, s obzirom na to da dovode do rasta cijena uslijed značajne potražnje za nekretninama

u određenim vremenskim razdobljima javnih poziva, od 2017. godine kada je prvi puta uvedena navedena mjera (Slika 23).

Slika 23 Kretanje indeksa cijena stambenih nekretnina od 2002. do 2021. godine u Hrvatskoj



Izvor: Državni zavod za statistiku. Prosječni godišnji indeksi cijena stambenih objekata [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/>. [25.6.2022.]

Obiteljska i stambena politika su visoko korelirane. Mjere obiteljske politike trebaju biti prvenstveno usmjerene prema mladim obiteljima, kako bi im se omogućila stambena i financijska zbrinutost te smanjio rizik od siromaštva. Povećanje javnih izdvajanja za obitelj i djecu nije dovoljno dobar pokazatelj, već je bitna kvaliteta provedenih programa i njihovi konačni učinci.

3.5. Analiza sustava socijalne skrbi

Socijalna skrb predstavlja institucionalizirani pristup od javnog interesa, uspostavljen sa svrhom smanjivanja ugroženosti pojedinaca uslijed nepovoljnih životnih situacija u kojoj je povećani rizik nemogućnosti i/ili nesposobnosti podmirenja osnovnih životnih potreba. Temeljni cilj politike socijalne skrbi je poboljšanje kvalitete života ugroženih pojedinaca, smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti.

Siromaštvo i drugi socijalni rizici prošireni su diljem svijeta, ponajviše u slabije razvijenim, ali i razvijenim zemljama te osobito prisutni nakon ratnih, pandemijskih i drugih razdoblja s negativnim posljedicama na blagostanje i socijalnu sigurnost stanovnika.

Siromaštvo se može podijeliti na (Šimurina et al., 2012):

- a) dohodovno i nedohodovno te
- b) apsolutno i relativno.

Dohodovno siromaštvo onemogućuje podmirenje egzistencijalnih potreba, dok se nedohodovno povezuje s razinom obrazovanja, zdravlja i drugim čimbenicima. S druge strane, apsolutno siromaštvo obuhvaća postotak stanovništva čiji je dohodak ispod određenog iznosa, dok relativno siromaštvo promatra dohodak u odnosu prema nacionalnom životnom standardu (Šimurina et al., 2012).

S uspostavom socijalnog zakonodavstva, nakon Drugog svjetskog rata, razvijen je moderni sustav socijalne skrbi. U Hrvatskoj je 1990-ih godine rat stvorio nove zahtjeve u područjima socijalne politike (Bejaković, 2007), posebno socijalne skrbi.

Područje socijalne skrbi, u Hrvatskoj, regulirano je Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 18/22, 46/22). Prema Zakonu neki od korisnika koji ostvaruju pravo na socijalnu skrb su:

- a) samac i kućanstvo bez dostatnih sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba,
- b) dijete bez roditelja ili bez odgovarajuće roditeljske skrbi,
- c) osoba s invaliditetom koja nije u mogućnosti udovoljiti osnovnim životnim potrebama,
- d) osoba koja zbog starosti ili bolesti ne može samostalno skrbiti,
- e) beskućnik te
- f) druge osobe.

Socijalna skrb ostvaruje se putem isplata naknada i osiguranjem određenih socijalnih usluga. Putem socijalne skrbi osigurava se zajamčena minimalna naknada pojedincu ili kućanstvu koji nisu u mogućnosti podmiriti osnovne životne potrebe, a koji zadovoljavaju uvjete propisane Zakonom. Uz zajamčenu minimalnu naknadu, ostale naknade u sustavu socijalne skrbi su: naknada za troškove stanovanja, naknada za ugroženog kupca energenata, naknada za osobne potrebe, jednokratna naknada, naknada za pogrebne troškove, naknada za redovito studiranje, plaćanje troškova smještaja u učeničkom domu, osobna invalidnina, doplatak za pomoć i njegu te status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja (Zakon o socijalnoj skrbi, NN 18/22, 46/22, čl. 21).

Broj korisnika odabranih prava socijalne skrbi (Tablica 3) od 2014. do 2020. godine značajnije se promijenio. Određene kategorije prava zabilježile su značajnije povećanje broja korisnika (osobna invalidnina, doplatak za pomoć i njegu i dr.), s druge strane, značajnije se smanjio broj korisnika s pravom na zajamčenu minimalnu naknadu te jednokratnu naknadu/pomoć.

Tablica 3 Broj korisnika odabranih prava socijalne skrbi prema materijalnim oblicima u Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine

Vrsta prava	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Zajamčena minimalna naknada							
Ukupno prava (samac i kućanstvo)	49.053	50.974	48.701	45.099	39.628	35.103	34.004
Ukupno obuhvaćenih osoba	101.343	102.297	97.492	84.930	72.759	62.301	57.335
Osobna invalidnina	23.740	23.963	25.259	27.141	30.503	35.145	38.551
Doplatak za pomoć i njegu	72.408	67.471	66.942	67.579	70.092	78.326	84.822
Jednokratna naknada/pomoć	80.714	85.661	76.412	73.560	67.692	65.952	60.776
Organiziranje prehrane	1.318	1.624	1.784	2.119	2.101	2.245	2.934
Smještaj djece i mladeži u udomiteljsku obitelj	2.403	2.218	2.342	2.190	2.276	2.241	2.271

Izvor: izrada i prilagodba autorice prema Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. (2021a) Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u republici hrvatskoj u 2020. godini, str. 1 i Državni zavod za statistiku. (2018). Statistički ljetopis, str. 539. [e-publikacije] [26.6.2022.]

Osim socijalnih naknada, korisnici socijalne skrbi mogu ostvariti Zakonom propisane socijalne usluge: prvu socijalnu uslugu, uslugu sveobuhvatne procjene i planiranja, savjetovanje, stručnu procjena, psihosocijalno savjetovanje, socijalno mentorstvo, obiteljsku medijaciju, psihosocijalni tretman radi prevencije nasilničkog ponašanja, psihosocijalnu podršku, ranu razvojnu podršku, pomoć pri uključivanju u programe odgoja i redovitog obrazovanja, pomoć u kući, boravak, organizirano stanovanje i smještaj.

U listopadu 2021. godine, u Hrvatskoj je predstavljena cjelovita reforma sustava socijalne skrbi, koja uz izmjene regulatornog okvira i donošenje nacionalnih strategija: borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, razvoja socijalnih usluga i izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine, obuhvaća i povećanje sredstava za socijalnu skrb, osnivanje Hrvatskog zavoda za socijalni rad, s definiranim početkom rada od 1.1.2023. godine i drugo. Temeljni ciljevi koji se izdvajaju su: smanjivanje rizika od siromaštva, kvalitetnije i dostupnije usluge na lokalnoj razini, nova organizacija i drugi (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, 2021b). Statut Hrvatskog zavoda za socijalni rad donijet je još 2003. godine.

Naknade u okviru socijalne skrbi mogu biti:

- a) selektivne – isplata prema materijalnom položaju korisnika,
- b) univerzalne – isplata uslijed udovoljavanja određenih uvjeta te
- c) subvencije i zakonsko reguliranje određenih sektora (Bejaković, 2007).

Financiranje sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj (Tablica 4) odvija se putem državnog proračuna s udjelom od oko 95%, dok preostali udio čine vlastiti prihodi državnih ustanova socijalne skrbi. Promatrajući strukturu rashoda, oko 65% sredstava izdvaja se za pomoći i naknade u socijalnoj skrbi, dok se na bruto plaće i druga primanja zaposlenika izdvaja oko 25% ukupnih sredstava.

Tablica 4 Izvori sredstava sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj od 2018. do 2020. godine

Izvori sredstava	2018.	2019.	2020.	Udio 2020.
Državni proračun	3.175.449.265	3.271.247.691	3.351.826.893	95,70
Pomoći i naknade u socijalnoj skrbi	2.073.808.134	2.070.887.631	2.268.437.858	64,80
Bruto plaće i druga primanja zaposlenika državnih ustanova socijalne skrbi	784.825.385	882.197.594	896.794.403	25,60
Materijalni troškovi i drugi izdaci državnih domova	278.217.590	288.059.228	186.594.632	5,30
Izdaci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje	38.598.156	30.103.238	34.849.291	1,00
Vlastiti prihodi državnih ustanova socijalne skrbi	361.596.917	223.645.868	151.197.414	4,30
Ukupno	3.537.046.182	3.494.893.559	3.503.024.307	100,00

Izvor: Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. (2021a). Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini., str. 57. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisticko%20izvjesce%20u%20RH%20za%202020.%20godinu.PDF>. [26.6.2022.]

Babić (2018) navodi visoku razinu međužupanijskih nejednakosti u dostupnosti institucionalne skrbi za starije u Hrvatskoj te neujednačeno ostvarivanje socijalnih prava uslijed ovisnosti o mjestu stanovanja i socioekonomskom statusu. Također, uslijed negativnih demografskih trendova povećava se potreba za povećanjem kapaciteta skrbi o starijima osobama u Hrvatskoj.

Abramovitz (2001) navodi kako se za sustav socijalne skrbi smatra da služi samo siromašnim ljudima. No, pokazuje se da programi socijalne skrbi koji služe srednjim i višim slojevima dobivaju više državnih sredstava i povoljnijih obilježja u odnosu na programe koji služe samo siromašnim ljudima. Temeljem navedenog, u Hrvatskoj je prema objavi reforme sustava socijalne skrbi prepoznata nužnost unaprjeđenja sustava socijalne skrbi uslijed mnogobrojnih problema s kojima je sustav suočen, od organizacijske promjene do pokrivenosti populacije naknadama i nejednakoj dostupnosti usluga socijalne skrbi na međužupanijskoj razini. Kvalitetniji obuhvat ugroženih pojedinaca i skupina sustavom socijalne skrbi, doprinosi unapređenju kvalitete života cjelokupnog društva, jer posljedično dovodi do većeg potencijala za efikasnije ostvarivanje ciljeva fiskalne politike.

4. Razvoj, uloga i funkcije socijalne države

Prema istraživačima komparativne socijalne politike, razdoblje razvoja europskih socijalnih država dijeli se u dva razdoblja (Babić i Baturina, 2016):

- a) poslijeratno razdoblje od 1945. do 1970. te
- b) razdoblje nakon 1970-ih godina.

Prvo razdoblje naziva se „zlatno doba“ socijalne države koje je obilježeno ekspanzijom socijalne države. Drugo razdoblje, uslijed ekonomske krize 70-ih i širenja neoliberalizma u gospodarskoj politici, poznato je po povlačenju socijalne države (Babić i Baturina, 2016). Uz navedena, dodaje se i treće razdoblje od 1990-ih koje je karakterizirano prijelazom s pasivne na aktivnu socijalnu državu, temeljenu na socijalnim ulaganjima (Hemerjick, 2012; prema Babić i Baturina, 2016).

Važnost, područje obuhvata i način djelovanja socijalne države tijekom povijesti mijenjao se sukladno gospodarskim, političkim i društvenim zbivanjima. Tijekom nepovoljnih povijesnih kretanja, socijalna država je nastojala pokriti rizike karakteristične za to razdoblje. S druge strane, danas se socijalna država suočava s novim socijalnim rizicima koji imaju sve veći intenzitet utjecaja na ostvarivanje fiskalnih ciljeva u kratkom, a posebice u dugom roku.

Javne financije promatraju se kao „ogledalo razine razgraničenja između slobodnog tržišta i uloge države u ekonomiji“ (Šimurina et al., 2012, str. 12).

4.1. Razlozi za državnu intervenciju

„Društvo se može promatrati kao prirodni organizam. Svaki pojedinac dio je tog organizma, a vlada se može zamisliti kao njegovo srce“ (Rosen i Gayer, 2010, str. 3). Slijedom toga, država predstavlja srce gospodarstva, koje omogućuje, usmjerava i potiče njegovo funkcioniranje. Organizam bez srca ne funkcionira, stoga je nezamislivo djelovanje tržišnog gospodarstva bez državne intervencije, s obzirom na to da tržišni mehanizam ima drugačiji prioritet ciljeva, u odnosu na demokratsko uređeno društvo, koje je utemeljeno nastojanjem države u osiguranju socijalne dobrobiti stanovnika.

Ideologija može utjecati na preferencije pojedinaca u pogledu opsega državnih aktivnosti, no opravdanost državne intervencije postavlja se iznad ideologije (Rosen i Gayer, 2010). Obveza države je stvaranje mogućnosti za ostvarenje primjerenog životnog standarda svakog stanovnika te ukoliko pojedinci nisu u mogućnosti sami to čini obveza je države pružanje određene skrbi za socijalno ugrožene. Državna intervencija na području određenih javnih usluga (zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb i drugo) neophodna je, s obzirom na to da neka od navedenih ne zadovoljavaju kriterije javnog dobra, odnosno djeluju isključujuće i konkurentno u potrošnji među pojedincima, što rezultira nejednakostima u društvu.

Koncepti kojima se može objasniti opravdanost državnog intervencionizma u različitim područjima društvenog života su: paternalizam, robni egalitarizam i utilitarizam. Konceptom paternalizma država nastoji prisiliti pojedince na sadašnje izdvajanje sredstava kako u budućnosti, uslijed povećanih rizika, na primjer, starosti ili bolesti, ne bi došli u rizik od siromaštva ili rizik od nemogućnosti korištenja temeljnih zdravstvenih usluga. Javnim financiranjem određenih usluga i širokom pokrivenošću populacije, ostvaruje se koncept robnog egalitarizma, čime svi stanovnici ostvaruju jednaka prava na korištenje određenog javnog dobra, bez obzira na ekonomski, socijalni i drugi status. Naposljetku, država svojim djelovanjem mora djelovati s ciljem povećanja blagostanja na razini pojedinaca te cjelokupnog društva do razine koja ne narušava navedeno, čime se ostvaruje koncept utilitarizma.

„Preobrazba nekog problema u javno pitanje ovisit će o tome je li neki osobno prepoznati problem percipiran kao društveno značajan i legitiman. Pri tome je medijska pokrivenost često presudna da problem postane vidljiv i prepoznat kao značajan“ (Ajduković, 2008, str. 398).

Funkcija preraspodjele dohotka je puno kompleksnija i izaziva više političke debate od alokacije funkcije, s obzirom na to da funkcija preraspodjele nije izravno uzrokovana neučinkovitošću tržišta (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Suvremeni pristup socijalne politike koji se danas zagovara je pristup socijalnih investicija koji se temelji na prevenciji i otklanjanju novih socijalnih rizika. Koncept socijalnih investicija nastoji postići ekonomsku efikasnost tržišta i socijalnu orijentaciju modernih socijalnih država (Babić i Baturina, 2016).

Država određuje ciljeve društva te ga vodi prema njihovom ostvarenju, no pri tome se razlikuje izbor ciljeva (Rosen i Gayer, 2010). Struktura socijalnih rizika danas se promijenila (Babić i Baturina, 2016), što zahtjeva povećanje državne intervencije u određenim područjima, smanjenje u drugima te promjenu cjelokupnih dosadašnjih politika.

4.2. Troškovi državne intervencije

S obzirom na ograničenost proračunskih sredstava, nužno je postavljanje prioriteta u financiranju društvenih područja koja imaju najveći utjecaj na ostvarenje ciljeva fiskalne politike, posebno utvrđivanje prioriteta u području socijalne politike, uvažavajući demografske promjene. U određivanju prioriteta područja postoji *trade-off*, s obzirom na izgublenu mogućnost većeg financiranja područja nižeg prioriteta, sukladno odlukama donositelja odluka u određenom razdoblju.

Osim ekonomskih troškova, državna intervencija doprinosi i povećanju društvenih troškova, u pogledu: porasta društvenih nejednakosti, narušene društvene pravednosti, povećanja socijalne ugroženosti, nezadovoljstvom stanovnika i drugih, kao posljedica neučinkovitog provođenja politika.

No, „tržište mehanizam je u funkciji učinkovitosti, a ne pravičnosti“ (Jurković, 2002a, str. 18), stoga se na državnoj razini zahtjeva ispravljanje negativnih učinaka tržišnog djelovanja, uslijed čega se povećavaju ekonomski troškovi državne intervencije sa svrhom smanjivanja društvenih troškova.

Socijalna filozofija, etika i ljudska prava imaju, također, značajan utjecaj na obavljanje funkcije preraspodjele dohotka, što područje preraspodjele čini složenim (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020). Visoki troškovi u područjima socijalne zaštite i skrbi potencijalno će ograničavati ulaganja u obrazovanje i tehnološki napredak, što u dugom roku dovodi do negativnih učinaka na gospodarski rast i razvoj (Bejaković, 2007).

U svim zemljama dolazi do sukoba između načela učinkovitosti i pravednosti, stoga je državna intervencija nužna kako bi se svakome pojedincu omogućilo podmirenje egzistencijalnih potreba (Jurković, 2002a).

Demografske promjene stvaraju negativne pritiske na socijalnu državu. Uslijed potrebe za promjenom postojećih politika, posebno u području socijalne politike, rast troškova državne intervencije je neminovan. Pojavom novih socijalnih rizika, proširuje se obuhvat područja državne intervencije, što pred donositelje odluka stavlja zahtjeve za povećanjem pokrivenosti populacije, većom zaštitom i drugo.

4.3. Izazovi u budućnosti

Uloga države u društvu ne može se dovesti u pitanje, već samo njezina obilježja i razina intervencije, stoga, uz tržište nužan je i komplementaran mehanizam državne intervencije koji će ispravljati tržišne neuspjehe (Jurković, 2002a).

Društvene promjene s kojima se suočava Hrvatska, a karakteristične su i za druge europske zemlje, postavljaju izazov pred socijalnu državu, s obzirom na to da njezina odgovornost postaje sve veća. Prema Puljiz (2008, str. 63-64.) očekuje se „povlačenje države iz dijelova sustava koji će biti izloženi intenzivnijem djelovanju tržišta,...dok s druge strane treba očekivati opsežniju intervenciju države u demografskoj sferi, u odgoju, obrazovanju, politici na tržištu rada, socijalnom uključivanju i jačanju socijalne kohezije“.

Postavljanje učinkovitosti socijalne politike na višu razinu, ima mnogobrojne utjecaje na cjelokupno gospodarstvo. Politika zapošljavanja osim izravno na zapošljavanje, neizravno djeluju na broj aktivnih osiguranika i uplatitelja doprinosa i pada rashoda za socijalnu skrb, dok s druge strane, loš zdravstveni položaj negativno djeluje na razinu zaposlenosti i povećava rizik od siromaštva (Bejaković, 2007).

„Država je u posljednjih nekoliko desetljeća 20. stoljeća maknula društvo i tržište iz socijalne politike. Sustavi socijalne politike stvorili su visoki pritisak na javne rashode u zemljama EU i u Hrvatskoj, dok je sve veći udio populacije izložen većem riziku siromaštva i nezadovoljstvu pristupom javnim uslugama (Bejaković, 2007).

Ipak, postojanje tržišnih neuspjeha, sve češće i dublje financijske i ekonomske krize i dalje čine državu važnim ekonomskim subjektom (Šimurina et al., 2012). „Europskim društvima predstoji niz reformi u domeni socijalne i drugih politika usmjerenih na rješavanje problema sve većeg broja starih ljudi u desetljećima koja slijede“ (Puljiz, 2016, str. 96).

Bejaković (2007, str. 95) navodi mišljenje većine autora kako je „sadašnja socijalna politika daleko od svoje primarne zadaće – smanjivanja socijalnih nejednakosti i ublažavanja konflikta među socijalnim skupinama – te da zapravo ona pojačava postojeće socijalne rizike“.

Istraživanja su usmjerena prema postizanju i poboljšanju sustavske integracije raznih oblika pomoći i prava te sinergije raznovrsnih sustava i njihovih troškova (Bejaković, 2007).

Porast troškova socijalne zaštite ne predstavlja ujedno i poboljšanje blagostanja, s obzirom na to da je bitna namjena i raspodjela sredstava prema područjima socijalne politike (Bejaković, 2007).

U raspravi o fiskalnoj politici u Hrvatskoj potrebno je uvijek voditi računa o karakteristikama gospodarstva: veličina, otvorenost i visok udio vanjskog javnog duga, što pred nositelje fiskalne politike postavlja značajne izazove (Deskar-Škrbić, 2020) i predstavlja potencijalne prepreke pred mogućnost radikalne promjene određenih sustava socijalne politike.

Reformama se može ublažiti negativno djelovanje socijalnih transfera, koji doprinose smanjivanju ponude rada i privatne štednje, tako da se zadrže pozitivni utjecaji preraspodjele u smanjivanju rizika od siromaštva i društvene nejednakosti (Bejaković, 2007).

Hrvatska ide u smjeru europskih socijalnih politika, koje karakterizira sužavanje prava putem strožih uvjeta, programima ovisnima o materijalnom statusu, težnji prema privatizaciji i provođenju aktivne politike zapošljavanja (naknade se povezuju s osposobljavanjem, prekvalifikacijom i dr.) (Bejaković, 2007).

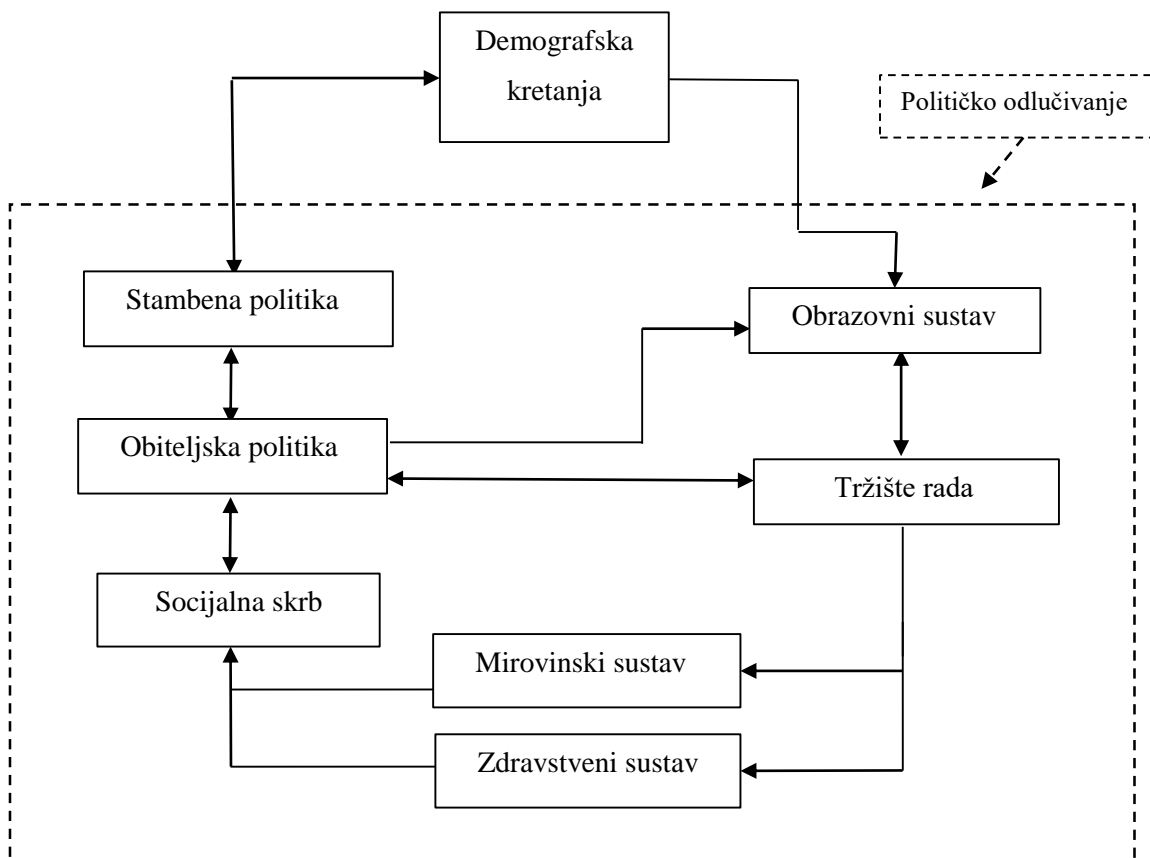
Također prilikom reformiranja sustava socijalne politike, potrebno je u obzir uzeti i „stupicu siromaštva“, pojavu u kojoj preizdašni sustavi socijalne skrbi ili naknade za nezaposlene potiču korisnike na dugotrajnu nezaposlenost (Bejaković, 2007).

Uslijed iznimne kompleksnosti socijalne politike, svaka mjera treba biti vođena prvenstveno povećanjem blagostanja društva, primarno socijalno ugroženih, s povećanim naglaskom na kvalitetnoj obiteljskoj politici, s obzirom na to da je obiteljska zajednica predstavlja temelj društva i glavno je izvorište demografskih promjena.

5. Utjecaj gospodarskih i političkih ciklusa na kretanja u područjima socijalne politike

Područja socijalne politike međusobno su visoko korelirana (Slika 24). Osim njihove međupovezanosti, na područja socijalne politike utječu i mnogobrojna gospodarska kretanja i promjena političke vlasti. Promjene u područjima socijalne politike, također imaju i značajne učinke na ostvarivanje gospodarskih i političkih ciljeva. S obzirom na to da tržište nema mehanizam i cilj ispravljanja društvenih nejednakosti i rješavanja drugih socijalnih problema, na donositeljima gospodarskih i političkih odluka je i rješavanje društvenih problema koji su u suprotnosti s temeljnim ekonomskim načelima (maksimizacija profita i optimizacija), već povrh toga uključuju društvene vrijednosti poput: pravednosti, solidarnosti, jednakosti, socijalne zaštite, inkluzije i drugih.

Slika 24 Povezanost kretanja u područjima socijalne politike



Izvor: izrada autorice.

5.1. Ekspanzija i recesija

Promjene gospodarskog ciklusa, rezultiraju promjenama u područjima socijalne politike. Povoljna gospodarska kretanja povećavaju doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, potencijalno smanjuju broj korisnika socijalne skrbi te povoljno djeluju na kretanje pokazatelja siromaštva.

Socijalna politika upravo je uspostavljena na temeljima recesijskih i ratnih zbivanja, koja su rezultirala rastom nezaposlenosti i potrebom za pružanjem pomoći socijalno ugroženima stanovnicima. Socijalni transferi smatraju se stabilizatorima u gospodarstvu, s obzirom na to da se u recesijskim razdobljima isplate naknada za nezaposlene automatizmom povećavaju, sukladno porastu nezaposlenosti, dok se u doba ekspanzije bilježi njihovo smanjenje, što djeluje stabilizirajuće na gospodarska i društvena kretanja.

„Fiskalna politika ima najučinkovitije instrumente koji izravno i neizravno utječu na povećanje alokacijske i distribucijske uloge gospodarskoga sustava. No, u kriznim je razdobljima, osobito na samome početku krize, stabilizacijska uloga fiskalne politike nezamjenjiva“ (Jurčić, 2010, str. 321). Fiskalna politika ima mogućnost protucikličkog djelovanja. Uslijed ekspanzije moguće je provoditi restriktivnu politiku i na skupu područja socijalne politike. Naime, promjenama u opsegu socijalnih prava i/ili promjenom poreznih stopa, ostvaruju se učinci na dohodak, potrošnju i štednju pojedinaca i kućanstva te donošenje osobnih, obiteljskih i drugih odluka.

S porastom broja stanovnika, većom gustoćom naseljenosti, većim dohotkom *per capita* i sličnim pokazateljima, proširuje se područje državne intervencije, posebno na području socijalne skrbi, što dovodi do rasta javnih rashoda. Navedena zakonitost poznata je pod nazivom Wagnerov zakon (Jurković, 2002a).

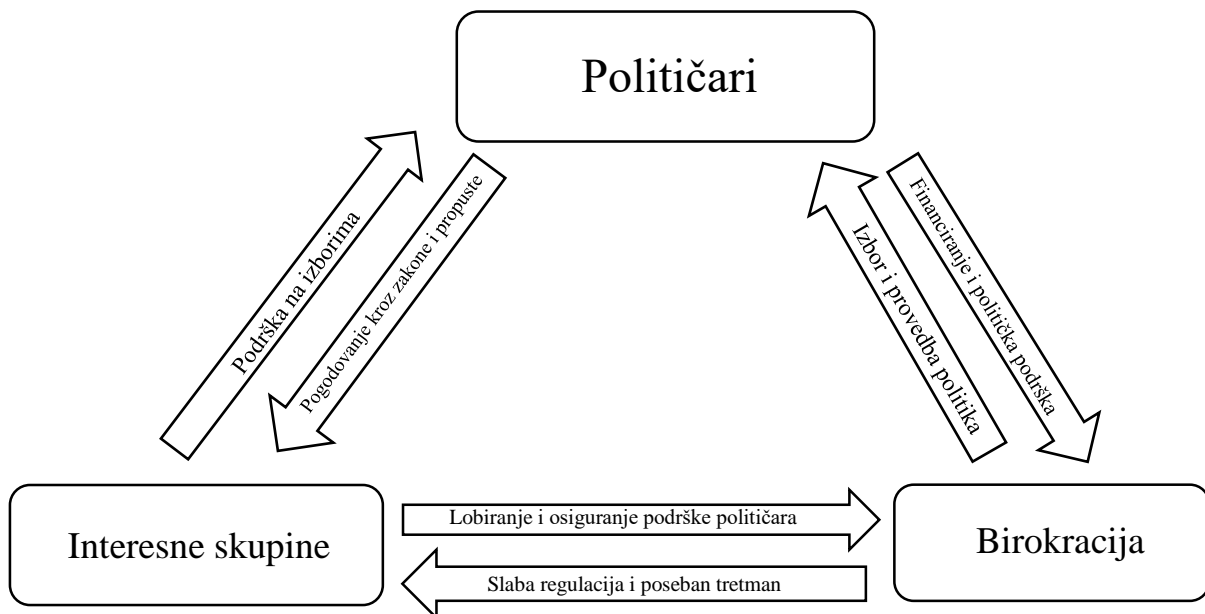
Karakteristično je smanjenje socijalnih prava uslijed kriznih razdoblja te njihovo povećanje uslijed razdoblja ekspanzije. Navedeno procikličko djelovanje ima negativne utjecaje upravo na najsiromašnije i najugroženije stanovnike, čime se u kriznim razdobljima značajno ugrožava mogućnost njihovog podmirenja egzistencijalnih potreba, dok se u dobrim vremenima postavljaju blagi kriteriji čime se opseg korisnika socijalnih prava potencijalno previše proširuje. Sve navedeno povezano je s političkim odlučivanjem i promjenom političke vlasti (politički ciklusi).

5.3. Politički ciklusi

Temeljem procesa odlučivanja u demokratskim društvima, upravljanje javnim sredstvima predstavlja ovlast Vlade RH, dok sve odluke potvrđuje i donosi Sabor. „Javne financije uvijek su se nalazile na granici političkih i ekonomskih funkcija svake države“ (Šimurina et al., 2012, str. 12). Odlučivanje o razini sredstava dodijeljenih pojedinom području socijalne politike, tako je u ingerenciji političara i ovisno o političkim ciklusima.

„Tržište i demokracija idu zajedno. I jedno i drugo predstavljaju i slobodu i mogućnost izbora u svojim područjima - u gospodarstvu i u društvu (politici)“ (Jurčić, 2010, str. 320). No, pojedinci u društvu mogu državu smatrati mehanizmom maksimiziranja osobnih interesa (Rosen i Gayer, 2010). Stoga se temeljem Arrowljeva teorema nemogućnosti, od demokratskih društava ne očekuje donošenje konzistentnih odluka (Rosen i Gayer, 2010). Složenost odlučivanja u demokratskim društvima (Slika 27) zasniva se na udovoljavanju interesima interesnih skupina i birokracije.

Slika 27 Željezni trokut u procesu odlučivanja



Izvor: Šimović, H. i Deskar-Škrbić, M. (2020). Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima. Zagreb: Arhivanalitika, str. 76.

Socijalno osiguranje predstavlja više od samog osiguravanja od ekonomskog rizika, ono je, također, i politički cilj (Kapstein i Milanović, 2002). Političari su neskloni reformama, posebno u području socijalne politike, zbog straha od neuspjeha na izborima, dok s druge strane, pogođeni birači i interesne skupine žele očuvati postojeća prava (Bejaković, 2007).

Naglašava se lako ukidanje i ograničavanje socijalnih prava, s obzirom na to da je riječ o korisnicima koji su politički slabi, heterogeni i neorganizirani, no navedena tvrdnja nije točno, s obzirom na to da svoje nezadovoljstvo mogu iskazati potporom oporbi ili glasovanjem na izborima. Također, u Hrvatskoj umirovljenici imaju politički i društveni utjecaj preko političkih predstavnika u Hrvatskom saboru (Bejaković, 2007).

Nužno je postojanje sustava koji skrbi o pravednoj raspodjeli unutar društva, kako ne bi došlo do prekomjernih nejednakosti, s obzirom na to da prekomjerne nejednakosti dovode do financijskih i gospodarskih kriza u društvu (Jurčić, 2010). Odlučivanje o javnim rashodima mora biti vođeno transparentno i otvoreno, radi boljeg određivanja i vođenja politike i ocjenjivanja donesenih odluka o opsegu i načinu pružanja javnih usluga, a ne samo radi lakšeg utvrđivanja opsega nadležnosti, odgovornosti i učinkovitosti (Bejaković, 2007).

Unatoč različitim stavovima pojedinaca i ciljevima politika, problemi raspodjele su u prošlosti bili, danas jesu, a ostat će i u budućnosti, važan čimbenik pri kreiranju i provođenju politika (P. B. Musgrave i R. A. Musgrave, 1993) te nastaviti kompleksnost provođenja socijalne politike. Uslijed značajnih demografskih promjena umirovljenici će predstavljati značajno glasačko tijelo, što će im omogućiti značajniji utjecaj na javnu politiku, posebno u području njihovih prava. Spomenuta pojava naziva se „demografskim šokom“ u političkoj sferi“ (Puljiz, 2016, str 90). Ekonomisti koji su zaduženi za provođenje javnih politika, ne mogu zanemariti pitanje pravednosti (P. B. Musgrave i R. A. Musgrave, 1993; Jurković, 2002a). Pravednost raspodjele predstavlja isključio politički sud (Brümmerhoff, 2000) te će tako ostati i u budućnosti.

Alokacija javnih sredstava političko je pitanje. Temeljem navedenog, kretanja i reforme u područjima socijalne politike povezana su s političkim ciklusima. Osim utjecaja izabranih političara na provođenje politika u Hrvatskoj, skupine obuhvaćene socijalnom politikom, poput umirovljenika ili drugih, mogu, također, imati utjecaj na njihovo oblikovanje. Sve navedeno, socijalnu politiku čini kompleksom. Usprkos tome, socijalna politika u socijalnoj državi, kakva je Hrvatska, mora biti usmjerena isključivo na ostvarenje vrijednosti: solidarnosti, jednakosti, pravednosti, zaštite ljudskog života i dostojanstva te socijalnoj inkluziji onih najugroženijih.

6. Zaključak

Svaka suvremena demokratska država, temeljni cilj svog djelovanja trebala bi usmjeriti prema ostvarenju blagostanja stanovnika. Navedeno obilježje povezuje se sa socijalnom državom, a njezina razina utvrđuje se analizom rashoda opće države, odnosno utvrđivanjem udjela rashoda koji se izdvajaju na različita područja socijalne politike.

Socijalnu politiku moguće je promatrati u užem i širem smislu. Socijalnom politikom u užem smislu obuhvaćeni su: mirovinski sustav i sustav zdravstvene zaštite, tržišta rada te sustav socijalne skrbi. Uz navedene, u širi obuhvat socijalne politike uključuju se i sustav obrazovanja te obiteljska i stambena politika. Analizom područja socijalne politike u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike u Hrvatskoj identificiran je značajan utjecaj demografski promjena, koje postavljaju zahtjeve za promjenama do sada provedenih politika.

Analizirajući obrazovni sustav u Hrvatskoj, zabilježen je značaj pad broja učenika u osnovnim i srednjim školama, što će u narednim razdobljima imati nepovoljan utjecaj na tržište radne snage. U proteklih nekoliko godina izdaci za obrazovanje su se povećali, dok se u budućnosti očekuje njihov pad na razinu od 4,4% BDP-a do 2040., dok će nakon toga blago porasti. Prema procjenama, u Hrvatskoj se očekuje značajan pad broja stanovnika u budućem razdoblju, porast broja osoba starijih od 65 godina, pad udjela mlađih od 24 godine, što će, posljedično, smanjiti radno sposobno stanovništvo i negativno djelovati na tržište rada. Primijećena je određena procikličnost uslijed povećanja naknada za nezaposlene, tek nakon pada stope nezaposlenosti. Mjere u određenim područjima socijalne politike, posebno tržištu rada i socijalnoj skrbi, trebale bi djelovati preventivno i protuciklično u recesijskim razdobljima. Sustav međugeneracijske solidarnosti u mirovinskome sustavu, sukladno današnjim demografskim trendovima, nije održiv te zahtjeva radnu aktivnost umirovljenika i povećanje štednje za starost. Uslijed rastuće stope inflacije, realna vrijednost mirovina se smanjuje što dodatno povećava rizik od siromaštva, ionako ugrožene skupine stanovnika. Prema procjenama Europske komisije, od 2030. godine očekuje se kontinuirani pad broj umirovljenika u Hrvatskoj te smanjenje pritiska na rashode za mirovine. Sustav zdravstvene zaštite u Hrvatskoj opterećen je visokim udjelom obveza HZZO te činjenicom da se u strukturi osiguranika nalazi približno samo 40% aktivnih zaposlenika. Postavlja se zahtjev za implementacijom kvalitetne obiteljske politike, sukladno značajno promijenjenoj strukturi obitelji, što rezultira negativnim demografskim posljedicama s utjecajem na cjelokupno gospodarstvo. U Hrvatskoj se stambena politika provodi putem APN kredita u koje je ugrađena demografska mjera. S druge strane, krediti su značajnije utjecali na

rast cijena stambenih nekretnina od 2017. godine, kada je započeo program navedene politike stambenog zbrinjavanja. U Hrvatskoj je 2021. godine objavljena reforma sustava socijalne skrbi, čime je prepoznata nužnost unaprjeđenja sustava socijalne skrbi uslijed mnogobrojnih problema s kojima je sustav suočen, od organizacijskih promjena do pokrivenosti populacije naknadama i nejednakoj dostupnosti usluga socijalne skrbi na međuzupanijskoj razini. U Hrvatskoj rashodi za socijalnu zaštitu čine 15,7% BDP-a, odnosno približno 30% ukupnih rashoda opće države, što je pozicionira daleko ispod prosjeka EU. S druge strane, prema stopi rizika od siromaštva Hrvatska se iznad prosjeka EU. Navedeni pokazatelji ukazuju na visoki potencijal za unaprjeđenje socijalne politike u Hrvatskoj, prvenstveno s ciljem prevencije siromaštva.

Demografsko starenje, opterećenost mirovinskog sustava, smanjenje učenika u školama, visoka zaduženost hrvatskog zdravstva, neujednačenost usluga socijalne skrbi na međuzupanijskog razini, rast cijena nekretnina uslijed provođenja programa stambenog zbrinjavanja i drugo, predstavljaju izazove hrvatske socijalne politike. Temeljem navedenog, društvene promjene imaju sve veći intenzitet utjecaja na ostvarivanje ciljeva fiskalne politike, u kratkom te, posebno, u dugom roku. Stoga, nužan je prijelaz na aktivnu socijalnu politiku, koja će adekvatno odgovoriti na, već dugo razdoblja uočljive i danas ozbiljne, društvene izazove, sve u funkciji daljnjeg društvenog i gospodarskog rasta i razvoja.

Sukladno svemu navedenom, zahtjeva se veća razina državna intervencija na svim područjima socijalne politike, s obzirom na to da je riječ o složenom problemu na razini cjelokupnog društva. Također, gospodarski i politički ciklusi, uz demografske promjene, značajno utječu na kretanja u područjima socijalne politike. Sredstva se putem alokacijske funkcije usmjeravaju prema područjima socijalne politike, čime je navedeni proces podložen odlukama izabranih nositelja vlasti, odnosno političkoj prosudbi. Socijalna politika bi prvenstveno treba biti usmjerena prema siromašnim, nestručnim i nezbrinutim osobama, pri čemu primarni cilj treba biti osiguranje socijalnog minimuma i ujednačavanje životnih šansi. Socijalna država u svim svojim aktivnostima treba biti vođena vrijednostima: pravednosti, solidarnosti, jednakosti, socijalne zaštite i inkluzije, nastojeći djelovati u korist stanovnika, što predstavlja njezinu temeljnu svrhu.

Popis literature

1. Abramovitz, M. (2001). Everyone is still on welfare: The role of redistribution in social policy. *Social Work*, 46(4), 297-308. <https://doi.org/10.1093/sw/46.4.297>.
2. Ajduković, M. (2008). Socijalni problemi, socijalni rizici i suvremeni socijalni rad. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3), 395-414. <https://doi.org/10.3935/rsp.v15i3.791>.
3. Babić, Z. (2010). Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj – usporedba sa zemljama Europske unije. *Revija za socijalnu politiku*, 17(3), 427-431. <https://doi.org/10.3935/rsp.v17i3.971>
4. Babić, Z. (2018). Decentralizacija socijalne skrbi i socijalne nejednakosti: slučaj Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 25(1), 25-48. <https://doi.org/10.3935/rsp.v25i1.1458>
5. Babić, Z. i Baturina, D. (2016). Koncept socijalnih investicija kao odgovor na krizu i nove izazove socijalne države: trendovi i perspektiva, *Revija za socijalnu politiku*, 23(1), 39-60. <https://doi.org/10.3935/rsp.v23i1.1280>.
6. Bajo, A., Keranović, V. i Šimović, H. (2020). Analiza dugoročne održivosti sustava međugeneracijske solidarnosti, *EFZG Occasional Publications (Department of Finance)*, 50-75.
7. Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Bejaković, P. (2007). Sustavi socijalnog osiguranja i skrbi. U: Ott, K. (ur.), *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije.
9. Bonoli, G. (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies. U: K. Armigeon i G. Bonoli (ur.), *The politics of post industrial welfare state. Adapting post war social politics to new social risks* (str. 3-26). Oxford: Routledge.
10. Brümmerhoff, D. (2000). *Javne financije*. Zagreb: MATE.
11. Cousins, M. (2005). *European welfare states: Comparative perspectives*. Sage.
12. Deskar-Škrbić, M. (2020). Makroekonomski učinci fiskalne politike u malim otvorenim gospodarstvima, *EFZG Occasional Publications (Department of Finance)*, 105-120.
13. Družić, I. (2020). Institucionalizacija reforme hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja, *Poslovna izvrsnost*, 14(2), 141-196. <https://doi.org/10.22598/pibe/2020.14.2.141>.
14. Državni zavod za statistiku. (2018). Statistički ljetopis. [e-publikacija] Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/media/wsdkedwa/sljh2018.pdf> [26.6.2022.]
15. Državni zavod za statistiku. Cijene. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> [23.6.2022.]

16. Državni zavod za statistiku. Obitelji prema tipu, popisi 1971. – 2011. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://web.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censustabsxls.htm> [25.6.2022.]
17. Državni zavod za statistiku. Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> [18.6.2022.]
18. Državni zavod za statistiku. Prosječni godišnji indeksi cijena stambenih objekata [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/> [25.6.2022.]
19. Državni zavod za statistiku. Socijalna zaštita [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/>.
20. Državnom zavodu za statistiku. Obrazovanje i kultura [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/hr/statistika-u-nizu/>. [20.6.2022.]
21. Europska komisija. (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en [25.6.2022.]
22. Eurostat. (2022). At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys. [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en [18.6.2022.]
23. Eurostat. (2022). General government expenditure by function (COFOG). [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_2939026/default/table?lang=en [18.6.2022.]
24. Eurostat. (2022). Unemployment by sex and age – annual data. [podatkovni dokument]. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_A__custom_3000190/default/table?lang=en [26.6.2022.]
25. Fedor, R. (2002). Međuovisnost društvenog i gospodarskog razvoja, *Economics*, 9(3-4), 475-481.
26. Hemerjick, A. (2012). Two or three ways of welfare state transformation. U: N. Morel, B. Palier i J. Palme (ur.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (str. 1-32). Bristol: The Policy Press.
27. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. (2022). Pregled osnovnih podataka o stanju u sustavu mirovinskog osiguranja za travanj 2022. [podatkovni dokument]. Dostupno na: <https://www.mirovinsko.hr/hr/statistika/2062> [22.6.2022.]

28. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. (2022). Statističke informacije 04/2022. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://www.mirovinsko.hr/hr/statistika/2110>. [21.6.2022.]
29. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. (2022). Izvješće o poslovanju za 2021. godinu. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://hzzo.hr/o-nama/izvjesca> [25.6.2022.]
30. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. (2021). Izvješće o poslovanju za 2020. godinu. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://hzzo.hr/o-nama/izvjesca> [25.6.2022.]
31. Ivanov, M. (2011). Porezna presija i blagostanje u socijalnoj državi: slučaj Hrvatske. *Economics/Ekonomija*, 18(1), 1-18., s <https://scholar.google.com/>.
32. Jurčić, Lj. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika. *Ekonomski pregled*, 61(5-6), 317-334.
33. Jurković, P. (2002a). *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
34. Jurković, P. (2002b). Fiskalna politika u Hrvatskoj u razdoblju 1994.-2000. g, *Ekonomija/Economics*, 9(2), 269-291.
35. Kapstein, E. B. i Milanović, B. (2002). Odgovor na globalizaciju: socijalna politika u novim tržišnim ekonomijama. *Revija za socijalnu politiku*, 9(1), 65-78., s <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/188>.
36. Kurnoga, N. (2021) Socijalni izdaci i dohodovne nejednakosti u zemljama članicama EU-a: Zbornik radova sa znanstvenog skupa. Zagreb: HAZU i Ekonomski fakultet.
37. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. (2021a). Godišnje statističko izvješće o primjenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini. [e-publikacija]. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisticke%20izvjesce%20u%20RH%20za%202020.%20godinu.PDF>. [26.6.2022.]
38. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. (2021b). Prezentacija: Reforma sustava socijalne skrbi. Dostupno na: https://vlada.gov.hr/dokumenti/10?page=1&tag=1&tip2=&Datumod=&Datumdo=&pojmn=socijaln* [26.6.2022.]
39. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Zavod za socijalni rad. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/o-ministarstvu/zavod-za-socijalni-rad/11912> [27.6.2022.]
40. Musgrave, P. B. i Musgrave, R. A. (1993). *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.

41. Puljiz, V. (1994). Socijalna politika i obitelj. *Revija za socijalnu politiku*, 1(3), 237-244, <https://doi.org/10.3935/rsp.v1i3.580>.
42. Puljiz, V. (2016). Starenje stanovništva – izazov socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 23(1), 81-98., doi.org/10.3935/rsp.v23i1.1281.
43. Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šućur, Z. i Zrinščak, S. (2008). *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
44. Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z. i Zrinščak, S. (2005). *Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet.
45. Šimović, H. i Deskar-Škrbić, M. (2020). *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*. Zagreb: Arhivanalitika.
46. Šimurina, N. i Šimović, H. (ur.) (2012). *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.
47. Šućur, Z. (1999). Englesko-hrvatski pojmovnik socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 6(2), 207-213.
48. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles*. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf.
49. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. [e-publikacija]. Dostupno na: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.
50. Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 18/22, 46/22. Dostupno na: <https://zakon.hr/z/222/Zakon-o-socijalnoj-skrbi>. (2022).

Popis slika

Slika 1 Podjela socijalne politike u užem i širem smislu	5
Slika 2 Struktura rashoda opće države u Hrvatskoj u 2020. godini, u % ukupnih rashoda	12
Slika 3 Kretanje rashoda opće države u Hrvatskoj od 1995. do 2020. godine, u milijunima kuna	13
Slika 4 Visina rashoda za socijalnu zaštitu u zemljama Europske unije u 2020. godini, u % ukupnih rashoda općih država.....	14
Slika 5 Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2020. godine	16
Slika 6 Pokazatelj stope rizika od siromaštva na razini Europske unije u 2020. godini	17
Slika 7 Kretanje i procjene svjetskog stanovništva od 1950. do 2100. godine, u % ukupne populacije	22
Slika 8 Povijesno kretanje i procjena kretanja stanovništva Republike Hrvatske u razdoblju od 1950. do 2100. godine	23
Slika 9 Kretanje rashoda za obrazovanje i broja korisnika obrazovanja u Hrvatskoj od 2005. do 2021. godine	26
Slika 10 Kretanje i procjena kretanja rashoda za obrazovanje u Hrvatskoj od 2019. do 2070. godine u Hrvatskoj, u % BDP-a	27
Slika 11 Kretanje i procjena kretanja populacije u dobi 25-64 SDG regije od 1990. do 2100. godine, prema srednjoj varijanti procjene	28
Slika 12 Kretanje naknada za nezaposlene i stope nezaposlenosti u Hrvatskoj od 2010. do 2020. godine	29
Slika 13 Korisnici mirovina prema svotama mirovina u Hrvatskoj za svibanj 2022. godine ..	33
Slika 14 Povijesno kretanje i procjena kretanja očekivanog trajanja života u Hrvatskoj od 1950. do 2100. godine	34
Slika 15 Kretanje i procjena broja umirovljenika i rashoda za mirovine u Hrvatskoj od 2019. do 2070. godine	35
Slika 16 Harmonizirani indeks potrošačkih cijena u Hrvatskoj od prosinca 1999. do svibnja 2022. godine	36
Slika 17 Struktura harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena u Hrvatskoj za svibanj 2022. godine	37

Slika 18 Struktura osiguranika Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u 2021. godini	40
Slika 19 Kretanje i procjena kretanja troškova zdravstvene zaštite u Hrvatskoj od 2019. do 2070. godine, u % BDP-a (AWG referentni scenario).....	42
Slika 20 Povijesno kretanje i procjena kretanja totalne stope fertiliteta u Hrvatskoj od 1950. do 2100. godine	44

Popis tablica

Tablica 1 Kretanje broja osiguranika i korisnika mirovina od 1980. do 2022. godine u Hrvatskoj	32
Tablica 2 Struktura prihoda i rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje od 2019. do 2021. godine	41
Tablica 3 Broj korisnika odabranih prava socijalne skrbi prema materijalnim oblicima u Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine	49
Tablica 4 Izvori sredstava sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj od 2018. do 2020. godine	51

Životopis

Irena Čemerika rođena je 4. svibnja 1998. godine u Čakovcu. Nakon osnovnoškolskog obrazovanja, upisuje Ekonomsku i trgovačku školu u Čakovcu, usmjerenja ekonomist. Upis na Ekonomski fakultet u Zagrebu izvršila je 2017. godine te na četvrtoj godini studija odabrala smjer Financije. Tijekom studija bila je demonstratorica na Katedri za računovodstvo te višegodišnja demonstratorica na Katedri za financije. U 2021. godini obavila je stručnu praksu u Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, u sklopu stipendije.