

Tržišna transformacija, nezaposlenost i promjene u sustavima socijalne sigurnosti i socijalne pomoći u Hrvatskoj

Zoran Šućur

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad

UDK: 304:332.012.23(497.5)

Primljeno: rujan 1997.

Autor razmatra promjene unutar socijalnog sektora koje su uvjetovane tranzicijom i globalizacijom. Naglasak je na sustavu socijalne pomoći. Socijalni sektor je do sada pružao najviše otpora reformskim zahtjevima. Međutim, reforme u sustavu socijalne sigurnosti postale su neizbježne, a dva su glavna razloga za to: (1) ekonomska transformacija (koja sa sobom nosi povećanje nezaposlenosti, siromaštva i porast ekonomske diferencijacije) te (2) proces globalizacije koji ne mimoilazi ni Hrvatsku. U radu su posebno analizirane veze između socijalne pomoći i radne motivacije, odnosno zapošljavanja te one karakteristike jednog dijela korisnika socijalne pomoći koje su usko vezane za radnu aktivnost i šanse na tržištu rada. Također je ponuđen određeni broj socijalnih mjera koje će biti u funkciji jačanja tržišnih principa. Temeljni je zaključak autora da programi socijalne pomoći trebaju biti tako oblikovani da dolaze upravo do onih kojima je pomoć države najviše potrebna. To konkretno znači da bi u uvjetima ekonomske diferencijacije ciljani i "means-tested" programi trebali imati prednost pred univerzalnim naknadama, jer su troškovno učinkovitiji.

1. UVOD

Hrvatska se, kao i druge bivše socijalističke zemlje, suočava s tranzicijskim procesima na ekonomskoj, političkoj i socijalnoj razini. Posebno je prelazak na tržišnu privredu te problem vlasničke pretvorbe imao značajnih socijalno-ekonomskih implikacija. Općenito su reformski zahtjevi u tzv. planskim ekonomijama doveli do promjena u obrascima zapošljavanja i životnom standardu velikog dijela stanovništva. Sve bivše socijalističke zemlje bilježe povećanje siromaštva i pad stopa zapošljavanja poglavito od početka 90-ih. Sužavanje proizvodne, a posebice industrijske baze rezultiralo je povlačenjem značajnog broja uposlenih s tržišta rada na kraće ili duže vrijeme. Jedan dio viška radnika završava na zavodu za zapošljavanje gdje prima malu ili nikakvu naknadu za nezaposlenost, drugi značajan dio postaje radna snaga u "svoj ekonomiji" koja se širi u postojećim okolnostima, a treći, također sve veći dio, prisiljen je oslanjati se na programe socijalne pomoći. Masovna nezaposlenost (koja se kreće u bivšim socijalističkim zemljama između 10-30%, uz neke iznimke) dovela je u pitanje osjećaj sigurnosti koji je zaposlenje davalo ljudima u tim zemljama. Sustavne re-

forme negativno su utjecale na životni standard ne samo putem smanjivanja stopa proizvodnosti i zapošljavanja, već i putem reduiranja subvencionirane potrošnje (Social Safety Nets..., 1995). Bitno su ugrožena primanja i onih obitelji koje žive prvenstveno od socijalnih transfera (mirovina, ponajprije), koji su postali vrlo skromni.

Također, neki autori zapažaju da se na tržištu rada bivših socijalističkih zemalja zbivaju "seleksijski procesi" (Förster, Toth, 1997), koji utječu na to da se sastav onih koji ispadaju s tržišta rada bitno razlikuje od sastava onih koji na njemu ostaju. Drugim riječima, oni koji ispadaju s tržišta rada dobrim dijelom se ne vraćaju na tržište nego postaju neaktivni i žive od socijalnih transfera (mirovina, socijalne pomoći i slično). Između 1991. i 1996. godine zaposlenost se smanjila u Mađarskoj za 22,8%, u Češkoj za 10,6%, u Poljskoj za 11,5% (Förster, Toth, 1997:6). Šanse da se postane neaktivan veće su kod određenih skupina (žena i onih s nižim obrazovanjem).

Jedna od posljedica smanjene stope zapošljavanja i spomenutih seleksijskih procesa je i povećavanje razlika u zaradama između onih koji su ostali na tržištu rada (Förster, Toth,

1997). Bivše socijalističke zemlje, kao i Hrvatsku, karakterizira proces ekonomske diferencijacije i porasta nejednakosti između socijalnih slojeva. Disperzija zarada povećava se tijekom tranzicijskog procesa, a vezana je uz neka sociodemografska obilježja. Tako, na primjer, dužina boravka na tržištu rada značajno određuje visinu primanja. Zarade onih koji su stalno prisutni na tržištu rada znatno su se više povećale nego zarade onih koji imaju samo privremeni posao. Isto tako, porasle su razlike u primanjima između manualnih i nemanualnih radnika.

Opisane promjene na tržištu rada, među ostalim, učinile su neizbježnim i reformske napore u socijalnom sektoru i programima socijalne politike. No, mnogi autori smatraju da je reforma socijalnog sektora pokazala najmanji napredak, odnosno da socijalne reforme značajno zaostaju za ekonomskim reformama (Kornai, 1996; Förster, Toth, 1997). Kornai (1996:4) doslovno kaže da je "socijalistički sustav sa svojim dobro poznatim karakteristikama preživio u socijalnom sektoru". U uvjetima socijalističkog poretka, kada su razlike u prihodima bile relativno male, socijalne su naknade bile izdašne i usmjerene prvenstveno na pojedine socijalne skupine (stanovnici iznad određene dobi, invalidi, obitelji s većim brojem djece itd.). Te su naknade često bile učinkovite. Međutim, glavni oblik borbe protiv siromaštva odvijao se kroz zagarantirano zaposlenje i pružanje besplatnih ili polubesplatnih socijalnih usluga. Socijalistička poduzeća ispunjavala su niz socijalnih usluga koje ne spadaju u funkcije poduzeća unutar tržišnog gospodarstva (Hedtkamp, 1995; Puljiz, 1994). Ovakav model socijalne politike bio je povezan s visokom zaposlenošću, niskom produktivnošću i nezaposlenošću, visokim socijalnim izdacima i kao takav, imao je negativne efekte na ekonomsku politiku. Ekonomske reforme ovakav su model djelovanja socijalnog sektora učinile neodrživim i disfunkcionalnim s aspekta ekonomske revitalizacije i prestrukturiranja tržišta rada. Zbog budžetskih deficita mnoge post-socijalističke zemlje teško uspijevaju osigurati ostvarivanje zakonski propisanih prava (mirovine su najbolji primjer za to), a kvaliteta socijalnih usluga bitno je opala. Stoga, tranzicijske zemlje nesumnjivo moraju promijeniti ili ukinuti postojeće socijalno-zaštitne aranžmane, ali i trebaju zaštititi (uz siromašne) one skupi-

ne koje će najviše biti pogođene reformskim mjerama. To znači da je potrebno uspostaviti takve sigurnosne mreže koje će štiti one koji pomoć najviše trebaju. Ove mreže moraju biti sastavni dio ukupnih ekonomskih i tržišnih reformi, odnosno trebaju "jačati tržišne principe" (Social Safety Nets..., 1995:25). Socijalni programi ne smiju biti instrument isključivanja siromašnih ili nezaposlenih iz tržišta rada.

U prilog drugačije socijalne politike govori i diferencijacija zarada na tržištu rada. Očito da u situaciji izraženijih razlika u dohocima nije racionalno usmjeravati socijalne naknade prema širokim populacijskim grupama, ne uzimajući u obzir njihove prihode. Zato mnogi misle da je smanjenje broja korisnika socijalnih naknada i/ili visina tih naknada imperativ postsocijalističkih zemalja.

Osim toga, razvoj novog modela socijalne sigurnosti koji će biti prilagođen tržišnoj ekonomiji implicira napuštanje dosadašnjeg državnog paternalizma i jačanje autonomnog djelovanja pojedinca. Nužno je da pojedinci u većoj mjeri preuzmu odgovornost za svoju sigurnost i život u cjelini (Kornai, 1997). Takvo nastojanje ima velike šanse da bude prihvaćeno od hrvatskog stanovništva jer neka istraživanja pokazuju da su hrvatski građani (u usporedbi s građanima drugih postsocijalističkih zemalja) u najvećoj mjeri skloni mišljenju kako se sam pojedinac primarno mora brinuti o svojim uvjetima života (Winkler, 1994:403; Kornai, 1996:12A).

2. OD "WELFARE STATE" PREMA "WORKFARE STATE"

Primjetno je da se "približavanje" Hrvatske modernim društvima (na različitim razinama: ekonomskoj, političkoj, socijalnoj) odvija u vrijeme kada i sama ta društva proživljavaju globalne promjene. Ove globalne promjene bitno utječu na pojedine sektorske politike: socijalnu, ekonomsku politiku ili politiku zapošljavanja. U tom smislu, neki autori (vidi Penna, O'Brien, 1996; Rhodes, 1997) govore o prelasku od "Keynesian Welfare State" prema "Schumpeterian Workfare State". Prije svega, restrukturiranja unutar ekonomske sfere odvijaju se paralelno s restrukturiranjima socijalne države i političkih institucija. Veliki broj autora stoji na stajalištu da je prošlo vrijeme tzv. pune zaposlenosti i širokog pružanja socijalnog blagostanja, što je bilo karakteristično za

keynesijansku državu blagostanja. U središtu te države blagostanja bila je sigurnost zaposlenja i blagostanja. U uvjetima ekonomskog rasta sigurno i stalno zaposlenje bilo je dostupno barem za većinu nositelja kućanstva. Isto je tako ta država blagostanja jamčila određenu socijalnu sigurnost za one koji iz različitih razloga nisu sudjelovali u svijetu rada (stari, djeca, bolesni, nezaposleni).

Promjene u prirodi i ponudi rada, kao i promjene u demografskoj strukturi, učinile su dosadašnji ekonomski i socijalni sustav teško održivim. Promijenila se struktura poslova i zanimanja. Nove tehnologije zahtijevaju fleksibilne tipove proizvodnje i fleksibilnu radnu snagu. Povećana internacionalizacija proizvodnje i potrošnje također predstavlja okvir u kojem se odvijaju ekonomske aktivnosti, ali i oblikuju programi socijalnopolitičkih mjera. Prema tome, proces globalizacije svjetske ekonomije dovodi do promjena, kako u nacionalnom gospodarstvu tako i u socijalnoj državi. Ovaj proces, smatra Rhodes (1997:67), ima posebno veliki utjecaj na poziciju nekvalificirane radne snage, koja je prisiljena obavljati nesigurne i slabo plaćene poslove i koja je marginalizirana unutar sustava socijalnog osiguranja. Time međunarodna konkurencija i industrijske promjene povećavaju razlike u plaćama između nekvalificiranih i kvalificiranih radnika (u korist ovih posljednjih), iako bi i pojedini segmenti kvalificirane radne snage mogli biti ubrzo pogođeni procesom globalizacije. Neki se autori pitaju da li u uvjetima promjenjive strukture procesa proizvodnje zaposlenje kroz duže razdoblje životnoga vijeka može biti kriterij socijalne sigurnosti (Gretschmann, 1994:181). Za razliku od keynesijanske države blagostanja koja je počivala na ekonomskom rastu, masovnoj potrošnji i punoj uposlenosti unutar nacionalne ekonomije, "Schumpeterian Workfare State" teži unaprijediti kompetitivnost u međunarodnom ekonomskom okviru te podrediti socijalnu politiku novim zahtjevima tržišta (Penna, O'Brien, 1996:49). "Workfare State", dakle, nije usmjerena na pitanja sigurnosti i stabilnosti nego na podržavanje fleksibilnosti rada i proizvodnje.

Ovime se bitno mijenja uloga i efikasnost državnih socijalnih mjera. U situaciji pojačane međunarodne ovisnosti smanjuje se autonomija države u pogledu postavljanja nacionalnopolitičkih ciljeva i programa. Da bi se nacio-

nalna država uspješno uključila u međunarodni ekonomski sustav, njene mjere socijalne politike moraju biti usmjerene više prema povećanju kompetitivnosti u međunarodnim uvjetima nego prema zadovoljavanju socijalnih usluga u nacionalnom okviru. Javlja se proturječje između unutarnjih zahtjeva nacionalne socijalne države i strukture međunarodne ekonomije koja otežava ostvarivanje tih zahtjeva. Države često nisu kadre napraviti redukciju socijalnih troškova koju traži proces globalizacije. Odatle se izvlači zaključak da postindustrijske nacionalne države "ne mogu jamčiti socijalno blagostanje" (Penna, O'Brien, 1996:46) ili da je ta sposobnost ispunjavanja socijalnih zahtjeva "veoma krhka" (Rhodes, 1997:64). Navedene promjene uvjetuju usmjerenost prema socijalnoj državi koja će počivati na "tržišnoj ideologiji". Socijalna sfera usvaja principe navlastite ekonomskoj sferi. Tako se uvodi i "tržišnost" u područje socijalnog blagostanja.

U pojedinim državama poduzimaju se različite mjere radi prilagodbe "globaliziranom tržištu". U cilju povećanja zaposlenosti i konkurentnosti nastoje se smanjiti doprinosi poslodavaca. Negdje se to pokušava na način da se određeni socijalno-zaštitni aranžmani odvoje od zaposlenosti i prebace na teret poreza. S druge strane, neke socijalne naknade čvršće se povezuju sa statusom zaposlenosti, s namjerom da se time smanji ovisnički mentalitet i angažman u neformalnoj ekonomiji. Pooštravaju se uvjeti stjecanja određenih prava, smanjuje broj korisnika pojedinih socijalnih programa ili se smanjuju razine socijalnih primanja. Također, neka se prava nastoje pretvoriti u poticajne mjere (Rhodes, 1997). Najčešće je to slučaj s naknadom za nezaposlenost, koja se (kao i njena visina) vezuje uz traženje posla. Zbiva se izvjesna transformacija u kojoj socijalni transferi (kao elementi sigurnosti dohotka) gube dosadašnja obilježja "welfare" i postaju oblici "workfare". Krajnji rezultat ukupnih promjena je manje "izdašna", a po nekima i manje djelotvorna socijalna država.

U kojoj mjeri je proces globalizacije uopće značajan za Hrvatsku? Ekonomska tranzicija, među inim, podrazumijeva liberalizaciju tržišta i uključivanje u globalnu ekonomiju. Za očekivati je da će ovo stvoriti dodatne probleme Hrvatskoj na ekonomskoj i socijalnoj razini. Kako se Hrvatska ionako suočava s viso-

kom stopom nezaposlenosti, pojačana međunarodna konkurencija samo otežava stanje na tržištu zapošljavanja, a time i u socijalnoj sferi. S visokom nezaposlenošću se otvaraju ne samo putovi novim rizicima, već se stari, dosada mali rizici, povećavaju. No, nesporno je da su međunarodne službe snažno prisutne u Hrvatskoj na ekonomskom i socijalnom planu (Deacon, Stubbs, Soroya, 1994). Smanjivanje socijalnih troškova, na kojem posebno inzistiraju moćne međunarodne (financijske) organizacije i novi upravno-gospodarski sloj u Hrvatskoj, sasvim je legitiman zahtjev, ali ne i lako ostvariv. Zbog ratne situacije i stanja hrvatske privrede značajan dio hrvatskog stanovništva je osjetljiv na promjene u socijalno zaštitnim programima i stoga sklon pojačanom državnom intervencionizmu (Puljiz, 1997). Koliko će Hrvatska ove suprotstavljene zahtjeve uskladiti, tek će se moći procijeniti nakon nekog razdoblja.

3. SOCIJALNA POMOĆ, RADNA MOTIVACIJA I ZAPOŠLJAVANJE

O odnosu između socijalne pomoći i radnog angažmana postoje dva krajnja stajališta. Prema prvom stajalištu, više socijalne naknade neće produžavati ostanak u siromaštvu, već mogu pripomoći bržem izlasku iz njega. Siromaštvo je u pravilu povezano s mnogim životnim tegobama, koje uključuju neodgovarajuće stanovanje, nedostatnu ishranu i slično. Kada bi siromašne obitelji dobile više novca, one bi mogle ne samo ublažiti spomenute životne teškoće, nego i donijeti odluke koje će poboljšati kvalitetu njihovog življenja. Ovaj stav je sukladan onoj ekonomskoj teoriji koja tvrdi da ljudi racionalno donose odluke te da je i njihovo ponašanje, onda, rezultat niza izbora unutar određenog skupa mogućnosti. Drugim riječima, kada obitelji ili pojedinci imaju više novca (u vidu viših socijalnih naknada), oni će moći lakše pronaći putove maksimaliziranja njihovog blagostanja. Različiti oblici socijalne pomoći nude pojedincima više šansi da će pronaći (bolje plaćeni) posao i tako izaći iz stanja siromaštva. S druge strane, krajnje siromaštvo koje je povezano s glađu ili beskućništvom možda ponekad i može biti poticajno kad se radi o traženju zaposlenja. Međutim, glad je češće otežavajući faktor kako za one koji traže posao tako i za one koji rade, jer kako ističe Sipos (1994:240): "gladni su radnici rijetko pro-

duktivni i nemaju smisla za inovacije". Osim toga, visoke socijalne naknade poželjne su zbog onih koji ne mogu sudjelovati na tržištu rada (prvenstveno se misli na djecu). Djeca potrebuju uvjete za fizički i intelektualni razvoj i ona ne mogu čekati nekakva "bolja vremena" kako bi odrasla i razvila svoje sposobnosti, a o njima će ovisiti budući ekonomski razvoj društva. Dakle, visoke socijalne naknade neće produžiti siromaštvo onih koji mogu donijeti racionalne odluke jer će oni slobodno odbaciti takve naknade ako uvide da one ne služe njihovim interesima.

Drugo stajalište ističe štetnost socijalnih naknada za siromašne (Murray, 1984). Oni koji prihvaćaju ovo stajalište slažu se da ljudi donose svoje odluke na racionalan način, ali socijalna pomoć izokreće motivacijsku i inicijativnu strukturu pojedinca time što se prednost daje socijalnoj pomoći a ne nisko plaćenom radu. Murray smatra da socijalni programi općenito nagrađuju one koji ne rade. S aspekta rada i zapošljavanja, uglavnom se tvrdi da socijalna pomoć smanjuje poticaje za rad, odnosno da smanjuje količinu rada onih koji takvu pomoć primaju (vidi Oračić, 1995). Negativni učinci socijalne pomoći odražavaju se ne samo na kvantitativnoj nego i kvalitativnoj razini rada. Rad, pa čak i kad je povezan s niskom nadnicom, doprinosi izgrađivanju radnih iskustva i vještina. Kod onih pojedinaca koji ne rade, ova iskustva i vještine ne samo da se ne razvijaju, već obratno, slabe i smanjuju se i tako umanjuju buduću zapošljivost pojedinaca, kao i njihova primanja (Oračić, 1995). Neuzposlenost je posebno štetna za mlade ljude koji tek trebaju ući na tržište rada da bi stekli potrebna radna iskustva i oblikovali radne navike. Što su više socijalne naknade, to je manja vjerojatnost da će pojedinci izabrati rad i zaposlenje kao put izlaska iz siromaštva. Kako ističe Murray (1984), socijalne naknade utječu na to da ljudi biraju one aktivnosti koje kratkoročno donose "dobit", ali dugoročno trošak i štetu. Isti autor nastoji pokazati da socijalni programi imaju štetnih efekata na sposobnost i želju za samopomoći te da prolongiraju siromaštvo. Da bi potkrijepio ovaj stav Murray koristi termin "latentnog siromaštva" (Murray, 1984), koji mu služi kao mjera onog siromaštva koje ostaje kada se isključe socijalni transferi od strane vlade. Tako on tvrdi da se latentno siromaštvo povećalo u SAD između 1968-70 i

1976, iako je u tom razdoblju vlada trošila sve veće sume novca radi borbe protiv siromaštva. To znači da se u navedenom razdoblju smanjio onaj dio obiteljskih prihoda koji se ostvaruje radom. Osim toga, Ilich (prema Gretschrman, 1994:182) govori o "iatrogenetskim efektima" socijalne pomoći i socijalnih davanja. Formalizirani i birokratizirani oblici pomoći uvijek dovode do pogoršanja problema koje treba riješiti ili stvaraju nove probleme. Drugim riječima, "što država više pomaže, to će više morati i dalje pomagati" (Gretschrman, 1994:183).

Ovdje je značajno postaviti i dva sljedeća pitanja. U kojoj mjeri obavljanje nisko plaćenog rada vodi bolje plaćenom poslu te da li izbjivanje s tržišta rada kroz duže vrijeme u većoj mjeri vodi nisko plaćenom poslu (zbog slabljenja radnih vještina i iskustva) ili možda bolje plaćenom poslu (zato što se to vrijeme koristi u svrhu bolje pripreme za novi posao)? Rezultati nekih longitudinalnih američkih istraživanja (Butler, 1996) uglavnom pokazuju da bolje plaćenom poslu više doprinosi obavljanje niže statusnog rada nego socijalne naknade. Jedna eksperimentalna studija je došla do zaključka da se smanjuje količina rada u situaciji viših socijalnih naknada, prije svega, zato što pojedinci onda duže "tragaju" za novim poslovima (prema Butler, 1996). Međutim, socijalna primanja negativno utječu na visinu budućih zarada više u srednjoročnom razdoblju. Dugoročno, negativni učinci participiranja u socijalnim primanjima se značajno smanjuju ili nestaju.

U prilog teze da socijalne naknade štetno utječu na obitelji i pojedince, osim ekonomističkih argumenata, često se naglašavaju i argumenti socijalno-psihološke prirode. Nerijetko se može susresti stav kako socijalne naknade potkopavaju samopovjerenje i samopoštovanje recipijenata jer ih učvršćuju u uvjerenju da su nesposobni sami sebi pomoći. Gubitak poštovanja i povjerenja u sebe uvjetuje da ljudi prestaju pokušavati sami riješiti svoje probleme te se kroz duži niz godina prepuštaju življenju na račun socijalnih primanja. Ovi procesi vode onom što neki socijalni psiholozi nazivaju "samoinducirana ovisnost". Ovaj tip ovisnosti javlja se onda kada ljudi netočno ocjenjuju vlastitu kompetentnost polazeći prioritetno od iskustava i interakcija s drugim ljudima. Osjećaj osobne nekompetentnosti često

može biti posljedica stigmatizacije i primanja socijalne pomoći u onim slučajevima kada ona nije potrebna. Dugotrajno življenje na socijalnim primanjima stvara jedan stil života koji odgovornost za vlastitu egzistenciju prebacuje na zajednicu ili "druge". Prema tome, stav je da socijalne naknade sadržavaju izvjesni potencijal koji stvara samoinduciranu ovisnost, a kako više socijalne naknade privlače više ljudi, proizlazi da više socijalne naknade proizvode samoinduciranu ovisnost među većim brojem obitelji.

Uz socijalnu pomoć često se naglašavaju i negativni učinci naknade za nezaposlenost, koja pripada programima socijalnog osiguranja. Neki su autori zaključili da je otprilike jedna trećina američke nezaposlenosti rezultat upravo naknade za nezaposlenost (vidi Oračić, 1995, 1997). Većina je zemalja, pa tako i Hrvatska, ograničila primanje naknade za nezaposlenost na godinu dana. No visina naknada za nezaposlenost ne ovisi samo o financijskim ograničenjima, nego i o vremenu provedenom na radu prije gubitka posla. Očito je da značajan dio naknada za nezaposlenost dospijeva do onih koji nisu siromašni, iako istraživanja u nekim bivšim socijalističkim zemljama pokazuju da pojedinci iz donjih stratuma imaju dvostruko veću vjerojatnost da prime ove naknade u odnosu na prosjek (Förster, Toth, 1997:23). Međutim, u Poljskoj 45% novčanih sredstava koja se isplaćuju kroz naknade za nezaposlenost odlazi nesiromašnima (Poverty Reduction and the World Bank, 1996: 118). Usprkos tome, naknade za nezaposlene bliže su obliku "ciljanih" (targeted) transfera, s tim da postoje mogućnosti da se poveća njihova "ciljanost" kroz promjene u visini i trajanju tih naknada. Smanjeno vrijeme korištenja naknada za nezaposlenost neće pružiti dostatnu zaštitu, ali će primorati nezaposlenu osobu da aktivnije traži novi posao.

Broj korisnika naknade za nezaposlenost u Hrvatskoj povećao se u zadnjoj godini. Tako je u 1995. iznosio 36.183 (15,0% svih tada nezaposlenih), a u 1996. godini 52.912 (20,3% svih nezaposlenih) (Mjesečni statistički bilten, 1997:16-17). Primatelji naknade za nezaposlenost čine nešto više od 1% hrvatskog stanovništva, za razliku od istočnoeuropskih zemalja gdje ova kategorija recipijenata predstavlja 3-4% populacije (Social Safety Nets..., 1995:18). Poseban značajan problem predstavljaju dugo-

trajno nezaposleni (nezaposleni duže od godine dana). U Hrvatskoj se njihov broj kreće u posljednjim godinama oko 50% od ukupno nezaposlenih. Jasno je da zaštita dobrog dijela ove kategorije nezaposlenih nije moguća kroz osiguranje od nezaposlenosti.

Ovdje treba biti posebno kritičan prema stavovima onih autora koji isključivo ističu negativne strane socijalne pomoći. Ti se autori prvenstveno pozivaju na američka iskustva. Međutim, ta iskustva nisu karakteristična za našu, a rekao bih ni za europsku situaciju (nećemo se sada upuštati u to koliko su takvi stavovi primjereni i američkoj situaciji). Prvo, američka i naša ekonomija razlikuju se ne samo po veličini nego i po strukturi poslova. Drugo, i američka istraživanja pokazuju da socijalna pomoć dugoročno nema negativnih efekata na visinu budućih zarada. Osim toga, značajni programi socijalne pomoći u SAD namijenjeni su skupinama koje nisu toliko brojne u hrvatskom društvu (nikada udavane majke ili samohrane majke maloljetnice). Također, za Hrvatsku nisu svojstvene tzv. zone koncentriranog siromaštva (zone u kojima živi preko 40% siromašnih), u kojima je moguće identificirati izvjesni ovisnički mentalitet. Kad se radi o naknadi za nezaposlenost, ona u Hrvatskoj, po našem mišljenju, nema bitnih negativnih posljedica na zapošljavanje i radnu motivaciju. Naknade su dovoljno niske i trajanje im je kratko. Broj primalaca naknade za nezaposlenost kod nas još je uvijek znatno manji nego u mnogim postsocijalističkim zemljama.

Prema tome, usprkos različitim ocjenama o štetnosti ili korisnosti socijalne pomoći, ipak postoji takoreći opća suglasnost da je ona nužni sastavni dio svakog sustava socijalne dobrobiti. Socijalna pomoć predstavlja, kako neki ističu, "drugu razinu sigurnosnih mreža" (Social Safety Nets..., 1995). Ona je i sastavni dio tržišnog gospodarstva jer pruža priliku pojedincu da održi ili poboljša svoju produktivnost. Na kraju, programi socijalne pomoći ne samo da povećavaju sigurnost u razdobljima gubitka prihoda, već čine i posljednju barijeru protiv potpunog ekonomskog i socijalnog isključivanja.

4. KORISNICI SOCIJALNE POMOĆI U HRVATSKOJ I TRŽIŠTE RADA

Rapidno opadanje životnog standarda većine pučanstva bio je temeljni razlog da je Vla-

da u 1993. godini donijela Stabilizacijski i Socijalni program. Stabilizacijski je program trebao zaustaviti inflaciju, oživjeti gospodarsku aktivnost i povećati socijalnu sigurnost građana. Glavni cilj Socijalnog programa bio je zaštita socijalno najugroženijih dijelova stanovništva na razini zadovoljenja osnovnih životnih potreba (Jurčević, 1994, 1996; Program zadovoljavanja..., 1996). U svrhu evidencije siromašnih i korisnika socijalne pomoći uvedena je 1993. godine tzv. socijalna iskaznica. Jedan član kućanstva određuje se kao nositelj socijalne iskaznice, ali se iskaznica izdaje za sve članove kućanstva. Broj hrvatskog pučanstva koji je obuhvaćen socijalnom iskaznicom kretao se u ovih posljednjih nekoliko godina između 5-6,5%. Pojedina područja Hrvatske razlikuju se s obzirom na broj izdanih iskaznica. Najveći broj iskaznica izdan je na onim područjima koja su pretrpjela razaranja i ratne štete te na područjima gdje su bili izraženiji problemi gospodarske restrukturacije.

Da bi se procijenila uloga socijalnih davanja, potrebno je analizirati ona obilježja korisnika socijalne pomoći koja su usko vezana za radnu aktivnost i šanse na tržištu rada. U tom pravcu poslužiti ćemo se podacima Ankete o radnoj snazi koja je provedena krajem 1996. godine na razini Hrvatske (bez okupiranih i oslobođenih područja) i koja je obuhvatila 7451 kućanstvo. Nositelj istraživanja bio je Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. Uzorak se u ovom radu sastoji samo od onih kućanstava koja primaju socijalnu pomoć, a takvih je bilo 356. Treba reći da ovaj uzorak ne odražava u potpunosti obilježja članova kućanstva sa socijalnom iskaznicom jer je globalni uzorak bio orijentiran na pojedince, ali ne i na sve članove kućanstva. Stoga uzorak obuhvaća karakteristike samo onih pripadnika takvih kućanstava koji su dali podatke za anketu. Nešto više od 43% ispitanika su nositelji kućanstva, a ostali se nalaze u određenom odnosu spram nositelja (suprug, kći, otac, snaha itd.).

Iz Tablice 1. vidljivo je da najveći broj korisnika socijalne pomoći ima nižu stručnu spremu (52,8% ima najviše osnovnu školu, odnosno do 8 razreda). Trogodišnju ili četvergodišnju srednju školu za zanimanja ima 40,2% ispitanika, dok manje od 7% ima gimnaziju i više stupnjeve obrazovanja. Isti je raspored obrazovnih dostignuća karakterističan i za kate-

Tablica 1.

Stupanj školske spreme korisnika socijalne pomoći prema statusu u kućanstvu

Status u kućanstvu	Dostignuti stupanj školske spreme							Ukupno
	bez šk. ili do 3 raz. OŠ	4-7 razreda OŠ	osnovna škola	3 ili 4 razreda srednje	gimnazija	viša škola	visoka škola, fakultet	
nositelj kućanstva	22 (6.2)	18 (5.1)	57 (16.0)	51 (14.4)	4 (1.1)	2 (0.6)	0 (0.0)	154 (43.4)
ostali	12 (3.4)	22 (6.2)	57 (16.0)	92 (25.8)	5 (1.4)	6 (1.7)	8 (2.2)	202 (56.7)
Ukupno	34 (9.6)	40 (11.3)	114 (32.0)	143 (40.2)	9 (2.5)	8 (2.2)	8 (2.2)	356 (100.0)

Tablica 2.

Trenutačni status* korisnika socijalne pomoći prema statusu u kućanstvu

Status u kućanstvu	Trenutačni status								Ukupno
	radi/zaposlen kod poslodavca ili samostalno	radi po ugovoru o djelu ili autorskom ugovoru	sezonski radnik	pomažući član na obit. gospodar. ili poduzeću	učenik, student	kućanica	umirovljenik	ne radi	
nositelj kućanstva	4 (1.1)	1 (0.3)	3 (0.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	22 (6.2)	1 (0.3)	123 (34.6)	154 (43.3)
ostali	6 (1.7)	0 (0.0)	1 (0.3)	1 (0.3)	3 (0.8)	37 (10.4)	1 (0.3)	153 (43.0)	202 (56.8)
Ukupno	10 (2.8)	1 (0.3)	4 (1.1)	1 (0.3)	3 (0.8)	59 (16.6)	2 (0.6)	276 (77.5)	356 (100.0)

* Kategorije u ovoj varijabli rezultat su izjava samih ispitanika. One se ne poklapaju s definicijama "zaposlenosti" i "nezaposlenosti" koje su korištene u istraživanju. U samom istraživanju korištena je ekonomistička, a ne formalno-pravna definicija zaposlenosti odnosno nezaposlenosti.

goriju nositelja kućanstva, s tim da ovdje distribucija obrazovnih stupnjeva pokazuje još strmiji obrazac (63% nositelja kućanstva imaju niže stupnjeve obrazovanja). Ovi su podaci sukladni tezi da strukturni problemi na tržištu rada najviše pogađaju radnike s nižim obrazovanjem i kvalifikacijama. Ogromna većina korisnika programa socijalne pomoći nije prisutna na tržištu rada (Tablica 2).

Od svih ispitanika samo 4,5% je stalno, privremeno te sezonski uposleno ili pomaže na obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu ili

obiteljskom poduzeću. Dakle, 77,5% ispitanika (članova kućanstava koja dobivaju socijalnu pomoć) ne radi iz različitih razloga. Kad je riječ o nositeljima kućanstva, njih 80% ne radi. Prema iskazu 16 ispitanika koji rade stalno, privremeno, sezonski ili pomažu na gospodarstvu, nitko od njih u tjednu prije ispitivanja nije radio barem jedan sat posao kojim se stječu sredstva za život. Isto tako, prema rezultatima istraživanja, nitko takvu aktivnost nije obavljao ni od ostalih ispitanika (učenik, kućanica, umirovljenik, oni koji ne rade).

Tablica 3.

Razlozi prestanka rada korisnika socijalne pomoći s obzirom na vrijeme prestanka rada

Godina prestanka rada	Razlozi prestanka rada							Ukupno
	prijevremena mirovina	osobni, obiteljski, zdravstveni razlozi	istekao ugov. na odred. vrijeme	dobio otkaz	nije želio više raditi	poduzeće otišlo u stečaj ili prestalo raditi	ostalo (obraz., vojska, drugo)	
95-96	0 (0.0)	15 (5.3)	22 (7.8)	45 (16.0)	0 (0.0)	34 (12.1)	34 (12.1)	150 (53.4)
90-94	1 (0.4)	15 (5.3)	8 (2.9)	17 (6.0)	3 (1.1)	32 (11.4)	21 (7.5)	97 (34.5)
80-89	0 (0.0)	6 (2.1)	2 (0.7)	2 (0.7)	4 (1.4)	7 (2.5)	2 (0.7)	23 (8.2)
70-79	0 (0.0)	1 (0.4)	1 (0.4)	0 (0.0)	2 (0.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (1.4)
50-69	0 (0.0)	3 (1.1)	0 (0.0)	2 (0.7)	0 (0.0)	1 (0.4)	1 (0.4)	7 (2.5)
Ukupno	1 (0.4)	40 (14.2)	33 (11.7)	66 (23.5)	9 (3.2)	74 (26.3)	58 (20.6)	281* (100.0)

* Iz uzorka je isključeno 75 ispitanika koji nisu nikada radili

Svakako je značajno pitanje o razlozima prestanka rada. Da li se ti razlozi nalaze isključivo ili prvenstveno u strukturnim karakteristikama gospodarstva? Iz Tablice 3. proizlazi da je najveći broj ispitanika prestao raditi jer je propalo poduzeće (otišlo u stečaj) ili je dobio otkaz. Ova dva uzroka navodi oko 50% ispitanika, a oni su velikim dijelom vezani za ekonomsku transformaciju. Kada ovome dodamo one ispitanike koji navode istek ugovora na određeno vrijeme, onda se za 61,5% ispitanika razlog prestanka rada nalazi u nekim "objektivnim" okolnostima. Međutim, značajna je i kategorija "ostalo", koja uključuje jednog ispitanika koji je kao razlog naveo daljnje školovanje, šest ispitanika navodi vojnu službu, dok preostali dio ističe neke druge razloge koji su nam za sada nepoznati. Osim toga, vidljivo je da se razlozi ispitanika bitno razlikuju ovisno o vremenu kad su prestali raditi. Ako uzmemo samo one ispitanike koji su dobili otkaz i kojima je poduzeće prestalo raditi, onda su se otkazi i prestanci rada poduzeća dogodili kod njih 91,4% u razdoblju od 1990-1996, a čak kod 56,4% u zadnje dvije godine (od 1995-1996). Ako usporedimo ispitanike koji su zad-

nji put radili u 90-im s onima koji su zadnji put radili u 80-im, onda 64% ispitanika iz prve skupine navodi kao razloge prestanka rada otkaz, stečaj poduzeća i prestanak ugovora na određeno vrijeme, dok je u drugoj skupini ove razloge istaklo 47,8% ispitanika (iako treba reći da je broj ispitanika koji su prestali raditi u 80-im premlan za donošenje nekih generalnih zaključaka). Osim toga, broj ispitanika koji navode zdravstvene, obiteljske i osobne razloge u 90-im kreće se između 10-15%, dok ovaj postotak u prijašnjim desetljećima u prosjeku iznosi oko 30%. Međutim, u 90-im se u odnosu na ranije razdoblje značajno povećao broj onih koji kao razloge prestanka rada navode "neke druge razloge".

U kojoj mjeri su ispitanici zainteresirani da pronađu novi posao? Tako bi 254 ispitanika (što iznosi 71,3%) željelo raditi ako bi dobili posao koji im u nekom pogledu odgovara (Tablica 4). Inače, među onima koji nisu nikada radili odgovarajući posao bi prihvatilo 38,7%. Za očekivati je da posao najmanje žele oni koji su samovoljno prestali raditi. Zatim, najveći postotak onih koji ne bi prihvatili posao koji im odgovara nalazi se među onima koji su pre-

Tablica 4.

Spremnost na obavljanje odgovarajućeg posla s obzirom na razloge prestanka prijašnjeg rada

Bi li radio kad bi dobio posao koji mu odgovara	Razlozi zašto je prestao raditi								Ukupno
	prijevremena mirovina	osobni, obit. ili zdravst. razlozi	istekao ugovor na određ. vrijeme	dobio otkaz	nije želio više raditi	poduzeće otišlo u stečaj ili prestalo raditi	ostalo (obraz. vojska, drugo)	nije nikada radio	
DA	1 (0.3)	25 (7.0)	29 (8.1)	55 (15.4)	5 (1.4)	63 (17.7)	47 (13.2)	29 (8.1)	254 (71.3)
NE	0 (0.0)	15 (4.2)	4 (1.1)	11 (3.1)	4 (1.1)	11 (3.1)	11 (3.1)	46 (12.9)	102 (28.7)
Ukupno	1 (0.3)	40 (11.2)	33 (9.3)	66 (18.5)	9 (2.5)	74 (20.8)	58 (16.3)	75 (21.1)	356 (100.0)

Tablica 5.

Aktivnost u traženju posla u zadnja 4 tjedna s obzirom na razloge prestanka prijašnjeg rada

Je li u prošla 4 tjedna tražio posao na bilo koji način	Razlozi zašto je prestao raditi								Ukupno
	prijevremena mirovina	osobni, obit. ili zdravst. razlozi	istekao ugovor na određ. vrijeme	dobio otkaz	nije želio više raditi	poduzeće otišlo u stečaj ili prestalo raditi	ostalo (obraz., vojska, i drugo)	nije nikada radio	
DA	1 (0.4)	9 (3.5)	26 (10.2)	34 (13.4)	2 (0.8)	41 (16.1)	34 (13.4)	15 (5.9)	162 (63.8)
NE	0 (0.0)	16 (6.3)	3 (1.2)	21 (8.3)	3 (1.2)	22 (8.7)	13 (5.1)	14 (5.5)	92 (36.2)
Ukupno	1 (0.4)	25 (9.8)	29 (11.4)	55 (21.7)	5 (2.0)	63 (24.8)	47 (18.5)	29 (11.4)	254* (100.0)

* Obuhvaća samo one ispitanike koji bi htjeli raditi kada bi dobili odgovarajući posao

Tablica 6.

Glavni razlog zašto nije tražio posao u protekla 4 tjedna

našao posao ili očekuje povratak na stari posao	osobni, obiteljski ili zdravstveni razlozi	uvjeren da nema odgovarajućeg posla	misli da ne udovoljava zahtjevima poslodavca	ne zna gdje i kako tražiti posao	ostalo (čeka umirovljenje, obrazov., vojna obveza, dr.)	Ukupno
9 (9.8)	48 (52.2)	17 (18.5)	4 (4.3)	3 (3.3)	11 (12.0)	92* (100.0)

* Obuhvaća samo one ispitanike koji bi prihvatili odgovarajući posao, ali ga nisu tražili u protekla 4 tjedna

stali raditi iz zdravstvenih, obiteljskih ili osobnih razloga (37,5%). S obzirom na trenutačni status, prikladan posao u najvećem broju bi odbile kućanice, što je i bilo za očekivati. Međutim, treba istaći da skoro 1/5 među onima koji ne rade ne bi prihvatila odgovarajući posao. S druge strane, dok je u ukupnom uzorku 254 ispitanika spremno prihvatiti adekvatan posao, samo je njih 162 (dakle, negdje oko 64%) tražilo posao (pokušalo osnovati poduzeće, obrt ili obavljati samostalnu djelatnost) u tijeku 4 tjedna koja su prethodila ispitivanju (Tablica 5). Kada se analiziraju razlozi onih koji nisu tražili posao a prihvatili bi odgovarajuće zaposlenje, najčešće se radi o zdravstvenim, obiteljskim ili osobnim razlozima te uvjerenju da za njih nema odgovarajućeg posla. Od ukupnog broja onih koji nisu tražili, ali bi prihvatili posao, ova dva spomenuta razloga ističe 70,7% ispitanika (Tablica 6).

Kakav posao i s kakvim radnim vremenom žele ispitanici? Jedan dio odgovora na ova pitanja nalazi se u Tablicama 7-9. Više od 95% ispitanika koji bi radili ako bi dobili adekvatan posao prihvaća puno radno vrijeme ili im je svejedno, dok je relativno mali broj onih koji prihvaćaju samo posao s nepunim radnim vremenom (Tablica 7). Također, postoji spremnost da se prihvati posao koji zahtijeva radno vrijeme drugačije od željenog. Sezonski posao je pripravna prihvatiti većina ispitanika koji su odgovorili na ovo pitanje. Isto tako, ako se ograničimo samo na uzorak onih koji su odgovorili na pitanje o sezonskom poslu, onda proizlazi da ispitanici podjednako žele prihvatiti sezonske poslove bez obzira imaju li niže, srednje ili više stupnjeve obrazovanja. Zanimljivo da među samim sezonskim radnicima ima više onih koji ne bi prihvatili nego onih koji bi prihvatili sezonski posao (ali ovaj podatak moramo uzeti s oprezom jer su frekvencije vrlo male).

Na odnos prema prekvalifikaciji i dokvalifikaciji izgleda utječe više trenutačni status nego obrazovanje (Tablice 7 i 8). Sasvim je logično da je spremnost na prekvalifikaciju daleko najveća među onima koji ne rade (unutar skupine onih koji su potvrdno odgovorili na pitanje o prekvalifikaciji oni koji ne rade čine oko 90%). Kad je riječ o obrazovanju, onda želju za prekvalifikacijom najmanje pokazuju ispitanici s višom i visokom stručnom spremom. U najvećoj mjeri prekvalifikaciji su sklo-

ni oni sa srednjom školom ili gimnazijom, s tim da je ova sklonost prisutna u neznatno manjoj mjeri i kod ispitanika s nižom stručnom spremom. Ovi se podaci donekle razlikuju od podataka dobivenim u drugim istraživanjima. Jedno istraživanje među formalno nezaposlenima pokazalo je da su prekvalifikaciji skloniji ispitanici koji imaju najnižu i najvišu stručnu spremu (Kerovec, 1997:134-135). Međutim, oba istraživanja potvrđuju da nekvalificirani i oni s nižom stručnom spremom iskazuju relativno visoku spremnost na prekvalifikaciju. Manja opredjeljenost ispitanika s višom i visokom školskom spremom za prekvalifikaciju u našem istraživanju može se tumačiti možda i njihovim malim brojem u uzorku.

Posao s nižom kvalifikacijom od one koju imaju bezuvjetno bi prihvatilo 35,9% ispitanika koji žele raditi, a uvjetno 32,2% ispitanika. Najveća spremnost za prihvaćanje posla s nižom kvalifikacijom je među onima koji rade (Tablica 7). Obrazovanje se pokazuje kao značajan faktor koji utječe na prihvaćanje posla s nižom kvalifikacijom (Tablica 8). Bezuvjetno bi posao s nižom kvalifikacijom prihvatilo 55% od onih koji imaju nižu školsku spremu, dok je postotak takvih u skupinama sa srednjom i višom/visokom stručnom spremom upola manji. Međutim, kada uzmemo zajedno one koji bi bezuvjetno i uvjetno prihvatili posao s nižom kvalifikacijom, onda je broj takvih najveći i gotovo izjednačen (oko 79%) među ispitanicima s nižom i višom/visokom stručnom spremom. Posve je razumljivo da poslove s nižom kvalifikacijom prihvaćaju najviše oni s nižom stručnom spremom. Oni u pravilu obavljaju poslove s najnižim kvalifikacijama. U mnoštvo slučajeva "posao s nižom kvalifikacijom" ne znači nikakvu promjenu statusa za njih. Zanimljivo je da vrlo visoki postotak ispitanika s višom/visokom stručnom spremom želi uvjetno prihvatiti posao s nižom kvalifikacijom. Nesumnjivo je da viši stupnjevi stručne spreme zahtijevaju od pojedinca da duži period života provede u obrazovnom procesu i da uloži više truda da bi stekao višu kvalifikaciju. Olako prihvaćanje posla s nižim kvalifikacijama značilo bi obezvrijeđivanje prijašnjeg truda i vremena. Pojedinci s visokim obrazovanjem bi prihvatili posao s nižom kvalifikacijom vjerojatno ukoliko on donosi određene manje uobičajene povlastice kao kompenzaciju.

Tablica 7.

Poželjne karakteristike posla s obzirom na trenutačni status

Trenutačni status	Kakvo radno vrijeme želi imati na poslu			Bi li prihvatio posao koji zahtijeva prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju		Bi li prihvatio posao s kvalifikacijom nižom od one koju ima			Ukupno
	puno	nepuno	svejedno	DA	NE	DA	DA-uvjetno	NE	
radi (radi kod poslodavca ili samostalno, ima ugovor o djelu, sezonski radnik, pomaže na obit. gospodarstvu ili poduzeću)	7 (2.9)	0 (0.0)	3 (1.2)	5 (2.0)	5 (2.0)	7 (2.9)	1 (0.4)	2 (0.8)	10 (4.1)
kućanica	9 (3.7)	3 (1.2)	5 (2.0)	8 (3.3)	9 (3.7)	5 (2.0)	5 (2.0)	7 (2.9)	17 (6.9)
ne radi	153 (62.4)	8 (3.3)	54 (22.0)	132 (53.9)	83 (33.9)	76 (31.0)	72 (29.4)	67 (27.3)	215 (87.8)
ostalo (učenik, student, umirovljenik)	3 (1.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.4)	2 (0.8)	0 (0.0)	1 (0.4)	2 (0.8)	3 (1.2)
Ukupno	172 (70.2)	11 (4.5)	62 (25.3)	146 (59.6)	99 (40.4)	88 (35.9)	79 (32.2)	78 (31.8)	245* (100.0)

* Obuhvaća one ispitanike koji bi htjeli raditi kad bi dobili adekvatan posao i odgovorili su na ovo pitanje

Tablica 8.

Poželjne karakteristike posla s obzirom na stupanj stručne spreme

Stupanj stručne spreme	Bi li prihvatio posao s kvalifikacijom nižom od one koju ima			Bi li prihvatio posao koji zahtijeva prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju		Kad bi mogao birati, gdje bi se želio zaposliti			Ukupno
	DA	DA-uvjetno	NE	DA	NE	u drž./druš. sektoru	u privatnom sektoru	u vlastit. poduzeću	
niža stručna sprema (do 8 razreda)	55 (22.4)	24 (9.8)	21 (8.6)	57 (23.3)	43 (17.6)	68 (27.8)	11 (4.5)	21 (8.6)	100 (40.8)
srednja škola ili gimnazija	29 (11.8)	47 (19.2)	55 (22.4)	83 (33.9)	48 (19.6)	90 (36.7)	6 (2.4)	35 (14.3)	131 (53.5)
visoka škola ili fakultet	3 (1.2)	8 (3.3)	3 (1.2)	6 (2.4)	8 (3.3)	12 (4.9)	0 (0.0)	2 (0.8)	14 (5.7)
Ukupno	87 (35.5)	79 (32.2)	79 (32.2)	146 (59.6)	99 (40.4)	170 (69.4)	17 (6.9)	58 (23.7)	245* (100.0)

* Obuhvaća one ispitanike koji bi htjeli raditi kad bi dobili adekvatan posao i odgovorili su na ovo pitanje

Tablica 9.

Željeno mjesto zaposlenja s obzirom na položaj u zaposlenosti na prethodnom poslu

Položaj u zaposlenosti na prethodnom poslu	Kad bi mogao birati, gdje bi se želio zaposliti			Ukupno
	u drž./druš. sektoru	u privat. sektoru	u vlastitom poduzeću	
vlasnik, suvlasnik poduzeća koje nije zapošljavalo radnike	2 (0.8)	0 (0.0)	2 (0.8)	4 (1.6)
vlasnik, suvlasnik poduzeća koje je zapošljavalo radnike	1 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.4)
radio u državnom/društvenom poduzeću	96 (39.2)	8 (3.2)	37 (15.1)	141 (57.6)
radio kod poslodavca u privatnom sektoru	36 (14.7)	6 (2.4)	13 (5.3)	55 (22.4)
radio u poduzeću koje je bilo u procesu pretvorbe	6 (2.4)	1 (0.4)	2 (0.8)	9 (3.6)
pomagao na obitelj. gospodarstvu ili poduzeću	4 (1.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (1.6)
obavljao neke druge aktivnosti	2 (0.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (0.8)
nije nikada radio	23 (9.4)	2 (0.8)	4 (1.6)	29 (11.8)
Ukupno	170 (69.4)	17 (6.9)	58 (23.7)	245* (100.0)

* Obuhvaća one ispitanike koji bi htjeli raditi kad bi dobili adekvatan posao i odgovorili su na ovo pitanje

Od onih koji žele raditi kad bi dobili posao, nešto manje od 70% preferira zaposlenje u državnom/društvenom sektoru (Tablica 8). Izuzetno mali dio ispitanika želi zaposlenje kod poslodavca u privatnom sektoru. U ovom su pogledu suglasni ispitanici bez obzira na obrazovanje. Zanimljivo da nijedan od ispitanika s višom/visokom školskom spremom ne želi zaposlenje u privatnom sektoru. Isto tako, nema bitnih razlika u željenom sektoru zaposlenja s obzirom na položaj u prethodnoj zaposlenosti (Tablica 9). Jedino bi u nešto većoj mjeri zaposlenje kod poslodavca u privatnom sektoru željeli ispitanici koji su prethodno radili u privatnom sektoru ili u poduzeću koje je bilo u procesu pretvorbe. Otkuda ovakva pozornost prema obavljanju posla u privatnom sektoru? Možda je razlog, s jedne strane, u nedovoljnoj razvijenosti privatnog sektora u našoj zemlji. Izgleda da privatni sektor nije us-

pio apsorbirati u značajnoj mjeri sužavanje zapošljavanja u javnom sektoru. Iskustva nekih postsocijalističkih zemalja govore da je i privatni sektor doprinosa nezaposlenosti (Förster, Toth, 1997:9). Često je put iz privatnog sektora vodio prema nezaposlenosti i neaktivnosti. S druge strane, vjerojatno je kod ispitanika prisutno mišljenje da je zaposlenje u društvenom/državnom sektoru sigurnije nego u privatnom (osobito ako se ima na umu sigurnost zaposlenja u bivšem poretku).

5. MOGUĆE PROMJENE U SOCIJALNIM SIGURNOSNIM MREŽAMA - DOPRINOS IZGRADNJI TRŽIŠTA

Za očekivati je da će ekonomska transformacija i dalje dovesti do "ispadanja" jednog broja zaposlenih iz tržišta rada i radne snage. Postoji visoka suglasnost da se takvi pojedinci,

koji nemaju drugih izvora prihoda, ne mogu ostaviti bez ikakve socijalne sigurnosti. Međutim, modeli socijalne sigurnosti i socijalne pomoći trebali bi biti tako oblikovani da dolaze do upravo onih kojima je pomoć države potrebna, da pomognu ugroženim pojedincima kako bi što brže izašli iz stanja siromaštva i nezaposlenosti te da socijalni troškovi i socijalni transferi svojom visinom ne štete stvaranju nove zaposlenosti. Socijalna pomoć je posljednji mehanizam koji preostaje kada su iscrpljene sve druge mogućnosti osiguravanja egzistencije. Povećanje efikasnosti socijalnih transfere bi uključivalo nekoliko sljedećih mjera.

(1) Potrebno je utvrditi liniju siromaštva koja će moći osigurati određene aspekte egzistencije ugroženih pojedinaca. Misli se na osiguravanje osnovnih životnih sredstava. Linija siromaštva bi trebala pratiti rast cijena osnovnih životnih potrepština. Suvremeni sustavi osiguranja nastoje kroz socijalnu pomoć osigurati samo egzistencijalni minimum "i ništa više od toga". Kao kriterij utvrđivanja siromaštva ili socijalne ugroženosti u Hrvatskoj se koristi takoreći "modificirana" službena linija siromaštva. Kao temeljno mjerilo za utvrđivanje siromaštva uzima se razina socijalnog minimuma. Razina socijalnog minimuma određena je za pojedine tipove kućanstava, ali je gotovo uvijek niža od minimalno potrebnih troškova života pojedinca ili kućanstva. Ova činjenica je uvjetovala "rastezljivost" socijalnog minimuma, što znači da su socijalnu pomoć mogla dobiti i ona kućanstva čiji prihodi znatno (čak do 100% ili više) prelaze granicu utvrđenog socijalnog minimuma. Nepostojanje jasno određene linije siromaštva, osim toga, vjerojatno je utjecalo na to da se tolerirala činjenica da određeni broj kućanstava prima pomoć iz različitih izvora, upravo polazeći od toga da socijalni minimum nije značio i egzistencijalni minimum. Definiranje linije siromaštva donekle bi olakšalo utvrđivanje onih osoba koje imaju pravo zatražiti državnu pomoć, ali i povećalo transparentnost u sustavu pružanja različitih oblika i vidova pomoći.

(2) Uvesti postupno i tamo gdje je moguće ciljane i "means-tested" transfere (koji zahtijevaju provjeru prihoda). Ciljani programi bi trebali imati prednost pred univerzalnim programima u Hrvatskoj zbog nekoliko razloga. Prvo, smanjuju se šanse da sredstva iz pojedinih socijalnih programa dospiju do onih koji nisu u nepovlaštenoj poziciji. S druge strane, u prilog ciljanih programa može se navesti ekonomska

diferencijacija koja se zbiva u hrvatskom društvu. Kada se povećavaju ekonomske razlike među različitim sudionicima na tržištu rada, onda zasigurno univerzalni programi nisu troškovno efektivni. (Tako se može diskutirati o opravdanosti jednog univerzalnog transfera kao što je besplatna podjela knjiga svim osnovnoškolcima.) No, neke univerzalne transfere je nužno zadržati s obzirom na socijalnu situaciju u kojoj se nalazi većina hrvatskog stanovništva. Problem ciljanih programa može biti u osiguravanju šire političke potpore. Iskustva nekih drugih zemalja govore da ciljani programi mogu dobiti malu podršku u situaciji kada je nacionalna ekonomija u krizi ili kada bilježi slab rast (Wilson, 1987:118). Isto tako, kod means-tested transfera javlja se poteškoća utvrđivanja ukupnih stvarnih prihoda. Uglavnom se provjera prihoda svodi na utvrđivanje primanja unutar formalnog sektora ekonomije. Situacija u Hrvatskoj je tim teža što je neformalni ekonomski sektor u posljednjim godinama bio u ekspanziji i procjene govore da on zauzima značajan dio ekonomije. Stoga to može bitno umanjiti troškovnu efektivnost means-tested programa.

(3) Uspostaviti čvršće veze između programa socijalne pomoći i programa zapošljavanja. Ovaj korak se može pokazati uspješnim stoga što je struktura primalaca pomoći u Hrvatskoj različita od one u drugim zemljama. Konkretno govoreći, daleko najbrojniju skupinu među korisnicima socijalne pomoći predstavljaju oni koji ne rade (u našem istraživanju oni koji ne rade čine više od 3/4 ispitanika). Značajan je također broj ispitanika koji bi prihvatili posao ukoliko odgovara njihovim kvalifikacijama (preko 70%). Međutim, bitno je istaknuti, s druge strane, da više od jedne trećine onih koji su spremni prihvatiti odgovarajući posao ne traži aktivno posao. Odbijanje posla ili prekvalifikacije i do sada je moglo rezultirati gubitkom socijalne pomoći. Nezaposlene korisnike socijalne pomoći i primatelje naknade za nezaposlenost treba podvrgnuti istim zahtjevima glede traženja posla. (Možda ovdje ne treba isključiti ni mogućnost da jedan broj primalca pomoći izađe iz tog statusa kroz otvaranje javnih radova, budući da većina korisnika pomoći ima nižu stručnu spremu. Javni radovi klasičnoga tipa uglavnom zahtijevaju nekvalificiranu ili polukvalificiranu radnu snagu.) Dominacija "nezaposlenih" među korisnicima socijalne pomoći vjerojatno je i odraz krutog shvaćanja zaposlenja kod nas, što je bilo osobi-

to karakteristično za prošli poredak u kojem je zaposlenje bilo doživotno i sigurno. Očito se ovakvo shvaćanje dobrim dijelom zadržalo.

(4) Diferencijacija ili niveliranje socijalnih transfera. Visina pojedinih socijalnih transfera se može razlikovati ovisno o radnoj sposobnosti recipijenta. Radno sposobni pojedinci (ili kućanstva koja se sastoje od većeg broja radno sposobnih) bi mogli dobiti manje naknade od onih koji ne mogu raditi. S druge strane, kad se radi o naknadi za nezaposlenost, uputnije bi bilo njeno niveliranje (izjednačavanje šansi onih koji su ostali bez posla) i snižavanje (smanjivanje diskriminacije onih koji tek prvi put ulaze na tržište rada).

(5) Ostvarivanje ciljanih programa pretpostavlja određene promjene u strukturi i funkcioniranju socijalnih službi (centara za socijalni rad). Ove službe moraju razviti metode kojima će moći uspješno dobivati informacije o imovinskom stanju recipijenta, koje će sada postati značajno kod većeg broja socijalnih programa. Ovo implicira obučavanje postojećih i možda zapošljavanje novih stručnjaka.

6. ZAKLJUČAK

Tranzicija i proces globalizacije doveli su do niza neželjenih posljedica u postsocijalističkim zemljama. Prije svega, došlo je do pojave masovne nezaposlenosti i masovnog siromaštva. Povećani su socijalni rizici i pojavila se, kako neki ističu, "nova neizvjesnost". Smanjenje uposlenosti radne snage rezultiralo je velikim poteškoćama u sferi socijalne sigurnosti. Ostvarivanje mnogih prava dovedeno je u pitanje uslijed fiskalnih poremećaja. Stoga se

pred Hrvatsku i ostale postsocijalističke zemlje postavio zahtjev promjene dosadašnjih modela socijalne politike i reduciranja socijalnih izdataka. Međutim, ovaj zahtjev nije lako realizirati jer može dovesti do visokih socijalnih tenzija. Reforme u sustavu socijalnog osiguranja, kao i promjene u programima socijalne pomoći, moraju polaziti, među ostalim, i od principa socijalne pravde.

Oživljavanje ekonomije i tržišta rada pretpostavlja smanjivanje ili eliminiranje socijalnih davanja koja ograničavaju ekonomsku inicijativu i stvaranje novih radnih mjesta. Neki se u tom pravcu zalažu da siromašni ili nezaposleni pojedinci trebaju dobiti socijalnu podršku polazeći od građanskog, a manje zaposleničkog statusa. Izgradnja sigurnosnih mreža za one koji ostaju nezaštićeni kroz sustav socijalnog osiguranja je ne samo humanistički nego i ekonomistički opravdana. Ove mreže moraju biti adekvatne kako bi se povećale šanse za povratak na tržište rada, a smanjile mogućnosti isključivanja.

Konkretna mjera usmjerena na smanjenje socijalnih izdataka i povećanje troškovne učinkovitosti socijalnih transfera moraju biti prilagođene nekim novim momentima u hrvatskom društvu. Povećanje razlika u zaradama i općenito ekonomska diferencijacija govore u prilog uvođenja naknada koje uključuju provjeru prihoda umjesto univerzalnih naknada. Problem će svakako biti u tome kako utvrditi realne prihode u situaciji naraslog neformalnog sektora. To implicira i izgradnju administrativnog aparata koji će moći pratiti i kontrolirati recipijente određenih naknada.

LITERATURA

- Butler, A. C. (1996) The Effect of Welfare Benefit Levels on Poverty Among Single-Parent Families, *Social problems*, 43(1):94-115.
- Deacon, B., Stubbs, P., Soroya, B. (1994) Globalizacija, postkomunizam i socijalna politika: teme u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 1(4):333-338.
- Förster, M. F., Toth, I. G. (1997) Poverty and Inequalities: Hungary and Visegrad Countries Compared, paper presented at the conference on *Inequality and Poverty in Transition Economies*, London, 23-24 May.
- Gretschmann, K. (1994) Socijalna sigurnost u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku*, 1(2):179-188.
- Hedtkamp, G. (1995) Socijalno osiguranje i prijelaz na tržišno gospodarstvo, *Revija za socijalnu politiku*, 2(4):345-349.
- Jurčević, Ž. (1996) Ostvarivanje Socijalnog programa u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 3(1):31-44.
- Jurčević, Ž. (1994) Socijalni programa Republike Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku*, 1(1):67-82.
- Krovec, N. (1997) Stručno obrazovanje u funkciji zapošljavanja, *Revija za socijalnu politiku*, 4(2): 131-138.
- Kornai, J. (1996) *Reform of the Welfare Sector in the Post-socialist Countries: A Normative Approach*, paper presented at a conference organized by

- the National Academy of Sciences, Washington D.C.
- Mjesečni statistički bilten, br. 12 (1997) Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb.
- Murray, Ch. (1984) *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Oračić, D. (1997) Zakon o zapošljavanju u svjetlu međunarodnih iskustava, *Revija za socijalnu politiku*, 4(2):123-129.
- Oračić, D. (1995) Negativni efekti socijalne pomoći u SAD, *Revija za socijalnu politiku*, 2(2):155-161.
- Penna, S., O'Brien, M. (1996) Postmodernism and Social Policy: A Small Step Forwards?, *Journal Social Policy*, 25(1):39-61.
- Poverty Reduction and the World Bank* (1996) World Bank, Washington, D.C.
- Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana Republike Hrvatske u razdoblju 1997. - 1999. godine* (1996) Vlada Republike Hrvatske, Zagreb.
- Puljiz, V. (1997) Socijalna politika Hrvatske i Europe, u *Hrvatska i Europa (Europski identitet i perspektive europske integracije - prilog raspravi)*, Europski pokret Hrvatske, Zagreb.
- Puljiz, V. (1994) Socijalna politika postsocijalističkih zemalja, *Revija za socijalnu politiku*, 1(1):83-90.
- Rhodes, M. (1997) Globalizacija i države dobrobiti u Zapadnoj Europi: kritička analiza recentnih rasprava, *Revija za socijalnu politiku*, 4(1):63-82.
- Sipos, S. (1994) Income Transfers: Family Support and Poverty Relief, in Barr, N. (ed.), *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*, Oxford University Press, Oxford, pp. 226-259.
- Social Safety Nets for Economic Transition: Options and Recent Experiences* (1995) Paper on Policy Analysis and Assessment, International Monetary Fund.
- Wilson, J. W. (1987) *The Truly Disadvantaged*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Winkler, G. (1994) Socijalna transformacija i socijalna sigurnost u Istočnoj Europi, *Revija za socijalnu politiku*, 1(4):399-404.

Summary

MARKET TRANSFORMATION, UNEMPLOYMENT AND CHANGES IN THE SYSTEMS OF SOCIAL SECURITY AND SOCIAL ASSISTANCE IN CROATIA

Zoran Šućur

In this paper, the author analyses the changes within the social sector caused by transition and globalisation. The emphasis is placed on the social assistance system. The social sector has so far been offering most resistance to the demands of the reform. However, changes in the social security system have become inevitable for two main reasons: (1) the economic transformation (bringing along an increase in unemployment, poverty and economic differentiation); (2) the globalisation process that has not skipped Croatia. Therefore, the countries in transition must change or abolish some socially protective arrangements. The new social security model needs to be adjusted to a market economy. The author also points to the consequences of the transition from a "welfare state" to a "workfare state".

The paper also offers an analysis of the relation between social assistance and work motivation or employment. The author regards critically to the viewpoints that only highlight the negative sides of social assistance. The paper then examines the characteristics of a sample of social assistance users, closely related to working activity and opportunities on the labour market (the used data are taken from a Survey on the Labour Force carried out in 1996 in Croatia).

A number of social measures are proposed that ought to contribute to the strengthening of market principles: the introduction of targeted social transfers, a tighter connection between employment programmes and social assistance programmes, and the differentiation or levelling of social transfers. The author's basic conclusion is that social assistance programmes need to be shaped in such a way as to reach those who need government assistance most. It means that in the conditions of economic differentiation, the targeted and means-tested programmes ought to be given priority over the universal compensation because they are more cost-effective.