

# Socijalna situacija i socijalne reforme u Sloveniji

**Borut Rončević**  
Fakultet za društvene vede  
Univerza v Ljubljani

Izvorni znanstveni rad  
UDK: 304(497.4)  
Primljeno: ožujak 2001.

*Slovenski je tranzicijski put do sada bio unekoliko drukčiji nego u većini ostalih post-socijalističkih zemalja u Europi. Uzrok tome leži u blažem diskontinuitetu s prošlošću. Socijalna politika je vjerojatno najočitiiji primjer tome. Premda nisu samo čisti nastavak, sadašnji trendovi u Sloveniji čvrsto su ukorijenjeni u logiku proteklog razvojnog sustava. Brza privatizacija te rapidno smanjivanje socijalne potrošnje nisu bili realistična politička opcija tijekom devedesetih godina. Iako smo svjedoci segmentacije tržišta rada, te povećavanja siromaštva i stopa nejednakosti, oni uglavnom nisu bili tako oštri u usporedbi s ostalim postsocijalističkim zemljama. Stanje reformi sustava socijalne sigurnosti (zdravstvene politike i zdravstvenog osiguranja, mirovinskog sustava, osiguranja za vrijeme nezaposlenosti i ostalih sustava socijalne zaštite), obrazovne politike i politike tržišta rada objašnjavaju zašto je tome tako. Posebno u sustavu socijalne sigurnosti ne može se jasno identificirati nijedan veći rez u pravima i javnoj potrošnji, a koji ne bi ozbiljno utjecao na socijalno stanje stanovništva, iako postoji određen pomak odgovornosti za vlastito blagostanje od države na pojedinca. Također se može uočiti "prikrivena" privatizacija u terciarnom obrazovanju, ali ona nije utjecala na mogućnost nastavka školovanja mladih generacija. Pored toga, donijeta je široka paleta mjera aktivne politike zapošljavanja u cilju borbe protiv strukturne nezaposlenosti, te poticanja uključivanja nezaposlenih osoba u te mjere. Usprkos tome se ove politike suočavaju s brojnim problemima, koji su u članku jasno naznačeni. Međutim, kritike da je slovenska socijalna politika preskupa, uzimajući u obzir razvojni značaj socijalne dimenzije, uskogrudne su i parcijalne. Imajući to na umu, točniji opis slovenske socijalne politike jest da je ona previše pasivna, neučinkovita i bez jasno definirane strategijske uloge.*

**Ključne riječi:** tranzicija, socijalna situacija, socijalna politika, reforme, razvoj, Slovenija.

## **SLOVENIJA U TRANZICIJI: OKRUŽENJE**

Slovenija se trenutno suočava s izazovima dvostruke tranzicije. Prva je tranzicija od socijalističkoga u postsocijalistički sustav, što podrazumijeva širok proces izgradnje i transformacije institucija. To je neizbježan preduvjet za snažnije poticanje opsežnijeg razvoja. Osnovna svrha ovog procesa jest donekle ispraviti najočiglednije i najopasnije izopačenosti prošlih desetljeća. Radi se o tranzicijskom procesu specifičnome za bivše komunističke zemlje. Druga tranzicija je dio širih procesa preobrazbe socijalne države, koji su uzrokovani kataklizmičkim demografskim trendovima, novom organizacijom svjetskoga gospodarstva, rigidnošću socijalne države i neadekvatnim funkcioniranjem tržišta rada (Esping-Andersen,

1996.). Ova su pitanja za sada došla na dnevni red samo u skupini bogatijih zemalja, koja obuhvaća središnje europske i "naprednije" tranzicijske zemlje, s razvijenijim formalnim sustavom solidarnosti i međugeneracijskim sporazumima ugrađenima u socijalne institucije i mehanizme (Redmond i Hutton, 2000.:11). Značajan broj reformi u Sloveniji dio je ovoga drugog procesa. Kao što su to Stanovnik i Stropnik naveli, "tranzicija ne predstavlja tako oštar diskontinuitet kao u nekim drugim zemljama Srednje i Istočne Europe. Iako Slovenija također dijeli neka uobičajena obilježja tranzicijskih procesa (privatizacija, stvaranje višestranačkog političkog sustava, početni pad u industrijskoj proizvodnji, povećanje nezaposlenosti), uzroci se ipak unekoliko razlikuju. Tako je npr. ekonomski pad koji se dogodio nakon osamostaljenja 1991. godine, bio poslje-

dica gotovo totalnog prekida trgovine s važnim trgovačkim partnerima na međunarodnom tržištu, tj. iz republika bivše Jugoslavije. Ovaj pad nije bio posljedica tranzicijskih procesa kao takvih, iako su oni tome, naravno, pridonijeli" (2000.:154).

Da bismo u potpunosti shvatili implikacije ove, donekle provokativne tvrdnje, u kontekstu sadašnjeg stanja reformi, potrebno je uzeti u obzir ne samo relativno visoku razinu ekonomskog razvoja (što jednostavno znači da Slovenija sebi to može priuštiti) nego i protekli razvojni put ovoga sustava. Sustav socijalne sigurnosti, kako se on shvaća i kako je institucionaliziran u razvijenim europskim zemljama,<sup>1</sup> nije nešto novo za Sloveniju. K tome, ove reforme nisu započele sa "službenim" početkom tranzicije. One su duboko ukorijenjene u stalan razvoj sustava. Najnovije su reforme efektivno započele već početkom osamdesetih godina, a možda čak i ranije (Svetlik, et al., 1988.; Kolarič i Svetlik, 1987.; Ružica, 1987.).

### Razvoj sustava

Procesi izgradnje prijašnjih institucija započeli su odmah nakon Drugoga svjetskog rata. Interesantno je da su ti procesi, koji su započeli prije pedeset godina, imali isti cilj: izgraditi socijalnu osnovu za razvoj društva. To je bio odgovor na ubrzanu urbanizaciju i industrijalizaciju Jugoslavije, što je vodilo dezintegraciji tradicionalnih agrarnih obrazaca koji su zadovoljavali potrebe pojedinca kroz neformalnu mrežu temeljenu na rodbinskim vezama i lokalnoj zajednici. U početku se, zbog ideoloških razloga, s ovim problemom nije ukoštac uhvatila nijedna socijalna politika.<sup>2</sup> Međutim, problemi su se uskoro nagomilali i zahtijevali rješavanje osnovnih potreba sve brojnijeg urbanog stanovništva (problemi adekvatnog stanovanja, zdravstvene zaštite, brige za djecu itd.), a što bi moglo usporiti procese socijalističkog razvoja. Tako je potreba zakonskog reguliranja tih problema natjerala državu da već pedesetih godina preuzme svoju odgovornost. Ustanovljen je centralizirani, "poli-

tokratski" sustav socijalne politike (Kolarič, 1991.; Kolarič 1992.). Radilo se o rudimentarnom, formalno organiziranom i centraliziranom sustavu institucija, koje su se financirale direktno iz proračuna. Na toj točki razvoja ostali oblici socijalnih usluga pružali su se ilegalno, ili su se odvijali u sivoj ekonomiji, što čak i danas predstavlja problem. No unatoč tome to je bio značajan korak u pravcu razvoja opsežnoga i univerzalnog sustava socijalne sigurnosti.

Ovaj se razvoj nastavio ubrzo nakon početka donošenja prvih politika. U narastajućem industrijskom sektoru produktivnost je rasla sporije od troškova za osiguravanje novostečenih prava i prihvaćenih programa. Tako se politokratski tip politike odmah suočio s problemima sve većeg raskoraka između zakonski zagwarantiranih prava i sposobnosti države da osigura njihovo korištenje. Na taj problem država je odgovorila tako što je prebacila odgovornost na druge, i to pomoću dvaju procesa: "financijske deetatizacije" i "decentralizacije" socijalne politike, što se dogodilo već pedesetih godina. Financijska deetatizacija bila je prvi značajan korak k modernizaciji sustava socijalne sigurnosti. Osnovan je sustav nezavisnih fondova koji su se još uvijek punili fiskalnim mjerama, ali financijski resursi mogli su se trošiti samo u posebne namjene. Decentralizacija je bila važna za razvoj posebnoga slovenskog sustava socijalne sigurnosti. Republike i poduzeća, nakon podmirenja univerzalnih prava, mogla su proširiti programe ako su imali dovoljno raspoloživih sredstava. Zbog značajnih razlika u ekonomskoj razvijenosti jugoslavenskih republika, to je također obilježilo početak razlika u sustavu socijalne politike. Bogatije republike, poput Slovenije i Hrvatske, dobile su prostor za unapređivanje postojećeg sustava: profesionalizaciju sustava socijalnih usluga, modernizaciju tehnologija koje su se koristile u ostvarivanju prava, primjenu novih metoda u radu, povećanje fondova za obrazovanje, stambenu politiku, zdravstvenu zaštitu itd.

<sup>1</sup> Autor teksta je svjestan ogromnih razlika između ovih sustava. On samo ukazuje na najopćenitija obilježja ovoga sustava, za razliku od temeljnih obilježja etatiističkog sustava socijalne sigurnosti.

<sup>2</sup> Prema marksističkoj teoriji, političke mjere kojima se rješavaju socijalni problemi, trebaju riješiti samo probleme koji proizlaze iz prošlih pogrešaka. Socijalističko društvo ne može proizvesti socijalne probleme, jer preobrazba ekonomske osnove sama po sebi dovodi do razlika u načinu života i u socijalnim odnosima. Ono čemu se teži je da će socijalni problemi nestati s povećanjem produktivnosti, jer će ona dovesti do jednakih uvjeta života. Zato je socijalna politika u prvoj fazi planske industrijalizacije proglašena suvišnom (Kolarič, 1991.:580).

Sedamdesetih godina proces decentralizacije (kao dio širokog procesa restrukturiranja, tj. uvođenja samoupravljanja) proširen je na općine i lokalne zajednice. Međutim, ubrzo je postala očita velika razlika u tome što bi ove samoupravne jedinice trebale biti (jedinice donošenja politike na mezorazini koje su približile davatelje i korisnike usluga) a što su one stvarno bile (organizacijski okvir koji je uključivao davatelje i korisnike usluga, i omogućavao državnu kontrolu i jednih i drugih). One su bile strogo kontrolirane pa se stoga nisu mogle prilagoditi različitim potrebama raznih lokalnih okruženja, što je dovelo do jakih težnji za postizanjem lokalne samodovoljnosti. Institut samodoprinosu koristio se za izgradnju gušće mreže škola, dječjih vrtića, bolnica, staračkih domova itd. Besplatne ili vrlo jeftine socijalne usluge koje su pružala poduzeća i gusta mreža državnih ustanova, bile su doista na relativno visokoj razini, iako je izbor usluga bio siromašan (barem je to tako bilo u Sloveniji). Socijalna sigurnost pojedinca bila je visoka, a njegova odgovornost za to je bila niska. Zaposlenost je bila visoka, ali samo zato jer je bila zagarantirana. Prema Svetlikovim ocjenama, uvjeti ovog etatičkog socijalnog sustava unekoliko su nalikovali na socijalno-demokratski tip socijalnog sustava (Esping-Andersen, 1990.), naravno s određenim odstupanjima (Svetlik, 1995.:103).

Razdoblje održivoga ekonomskog rasta koje je dozvolilo razvoj ovog sustava, završilo je u drugoj polovici sedamdesetih godina, i to zbog nekoliko razloga. Ekonomska kriza se osamdesetih godina produbila, što je dovelo do "povećanja raskoraka u produktivnosti" (Gershuny, 1983.). Do toga je došlo zato što zakonodavstvo socijalističkog sustava ponovo nije moglo srezati prava i programe, iako nije bilo dovoljno raspoloživih financijskih sredstava za socijalne transfere i socijalne usluge. Ustanove koje su bile dio gustih mreža nisu mogle računati na brzu komercijalizaciju svojih usluga, jer je kupovna moć stanovništva opadala, a nije postojala i službena strategija ili

plan kako prevladati tu krizu. Javne su ustanove spontano reagirale usvajanjem kombinacije triju strategija. Prva je strategija bila strategija racionalizacije (nalaženje skrivenih rezervi i resursa, smanjivanje troškova smanjivanjem plaća, uvođenje dodatnih programa, smanjivanje broja korisnika), što je rezultiralo snižavanjem kvalitete usluga. Druga je strategija bila strategija komercijalizacije (pokušaji da se proširi asortiman ponuda i usluga na tržištu). I konačno, ali vjerojatno i najvažnije u kontekstu promjene socijalnog sustava, bila je strategija eksternalizacije, što je podrazumijevalo otvaranje javnih ustanova u njihovu okruženju i pokušaj da se uključe neformalni, dobrovoljni potencijali u proizvodnju usluga (Svetlik, et al., 1988.; Kolarič, 1991.; Kolarič, 1994.). Nakon neformalnog okruženja, potencijali zajednice i princip neformalne solidarnosti bili su tijekom nekoliko desetljeća "izgubljeni". No ponovno su vraćeni u službeni sustav socijalne skrbi, iako u ponešto prikriivenom obliku.

### Je li šok terapija odgovor?

Kao što je to bio slučaj i u ostalim tranzicijskim zemljama, početkom devedesetih godina u javnim, političkim i akademskim raspravama pojavila se dilema: da li primijeniti šok-terapiju, koju je predlagao Jeffrey Sachs, guru ovog pristupa. Međutim, danas se mora postaviti pitanje: je li dilema doista bila dilema? Sa slovenskog stajališta, ona to vjerojatno nije bila.<sup>3</sup> Postoji nekoliko razloga što navode na takav zaključak. Prvi, i možda najvažniji, jest razina ekonomskog razvoja. Ekonomska kriza što je uslijedila nakon sloma socijalističkog režima bila je teška, ali ne toliko teška koliko se u početku pretpostavljalo, iako su početni troškovi bili visoki, a problemi brojni.<sup>4</sup> Neka su poduzeća imala dugotrajne veze sa zapadnim kompanijama, što je bila velika prednost. Nadalje, mnogo fleksibilnih poduzeća dosta se uspješno prilagodilo gubitku tržišta te preorijentalo na domaće tržište, što je zahtijevalo sve više poduzetničkog napora i konkurentnosti, zbog postupnoga otvara-

<sup>3</sup> Slovenija je već imala iskustva s takvim tipom reformi. Jeffrey Sachs je bio ekonomski savjetnik posljednjega jugoslavenkog premijera, Ante Markovića, koji je proveo ekonomsku stabilizacijsku reformu, a koja je u nekim aspektima bila temeljena na Sachsovim prijedlozima.

<sup>4</sup> Oko 40 do 50 posto slovenskog tržišta u početku je bilo izgubljeno (Ferfila, 1998.). Međutim, 2000. godine najvažniji slovenski trgovinski partneri su bili Njemačka, Italija, Hrvatska, Francuska i Austrija (Economic Freedom, 2001.). Inflacija se ubrzo stabilizirala na jednoznamenastom broju. Slovensko gospodarstvo bilo je jedno od prvih u okviru tranzicijskih zemalja koje je 1993. godine dostiglo rast od 2,9%, a od tada u prosjeku raste oko 4%.

nja i liberalizacijskih politika. Ograničenja ma-  
loga domaćeg tržišta također su mnoge od njih  
primorala da se natječu na zahtjevnim tržišti-  
ma Europske unije. I doista, mnogi pokazatelji  
ukazuju na zaključak da je sveukupan razvoj  
slovenskoga gospodarstva bliži gospodarstvi-  
ma manjerazvijenih članica Europske unije,  
poput Portugala ili Grčke, nego onima drugih  
tranzicijskih zemalja, a posebno onima iz Ju-  
goistočne Europe.<sup>5</sup> Vanjski promatrači pone-  
kad čak spominju Sloveniju kao posebnu “bo-  
gatu enklavu” (Standing, 1996.:225). Također  
je značajna okolnost što Slovenija nije bila ra-  
zorena ratom koji je harao na području bivše  
Jugoslavije, jer je ratni sukob trajao u njoj sa-  
mo 9 dana u 1991. godini. Problem izbjeglica  
bio je značajan (u smislu troškova) na početku  
oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Herce-  
govini, ali je ipak bio mnogo manji negoli u  
drugim zemljama. Slovenija, za razliku od  
ostalih zemalja u regiji, graniči s dvije razvijene  
zemlje, Italijom i Austrijom, i dvije relativno  
bogate tranzicijske zemlje, Mađarskom i  
Hrvatskom. Stoga se ona mogla oduprijeti  
vanjskim pritiscima da primijeni šok-terapiju,  
što bi značilo brzu privatizaciju i rezanje tro-  
škova za socijalnu zaštitu. U kontekstu speci-  
fične slovenske situacije, to je vjerojatno bila  
jedina opcija za nastavak reformi. Uslijed jake  
ovisničke kulture, nagomilani socijalni proble-  
mi bi neminovno usporili procese transformaci-  
cije. To se dogodilo u mnogim tranzicijskim  
zemljama koje su na drugim slobodnim izbori-  
ma izabrale lijevo orijentiranu vlast (Svetlik,  
1995.:104). Upravo je zato traganje za “novom  
ravnotežom” bilo (i još uvijek je) tako teško, a  
ujedno i tako važno. Bilo je posve bjelodano da  
se mnoge reforme u tom pravcu moraju prove-  
sti. No cilj tih reformi ne bi smio biti da se slijedi  
primjer mnogih postsocijalističkih zemalja  
koje su u svojim strategijama radikalno sma-  
njile socijalne troškove i nemilosrdno privatizi-  
rale odgovornost za nečiju dobrobit. Umjesto

toga, socijalna politika bi trebala dobiti ulogu  
u općoj strategiji razvoja. U tu svrhu ona bi se  
trebala redefinirati kako bi bila aktivnija te ta-  
ko doprinosila održivom razvoju i podupirala  
“sistematsku konkurentnost” na društveno-  
prihvatljiv način (Esser, et al., 1996.). Da li so-  
cijalna politika to doista i ostvaruje, glavni je  
kriterij u ocjenjivanju sadašnjega stanja refor-  
mi u Sloveniji.

## RAZVOJ SOCIJALNE SITUACIJE U PRVOM DESETLJEĆU TRANZICIJE

### Priča o promjenama na tržištu rada i povećanju nejednakosti

Usprkos povoljnoj poziciji i otporu primje-  
ni šok-terapije, trendovi na međuovisnim po-  
dručjima tržišta rada i socijalnoga stanja bili su  
slični u svim tranzicijskim zemljama, premda s  
velikim razlikama u njihovu intenzitetu (Mila-  
novic, 1998.). Naime, radi se o povećanju neza-  
poslenosti, siromaštva i nejednakosti, što ćemo  
elaborirati u idućim poglavljima.

#### Razvoj tržišta rada

Tijekom devedesetih godina dogodila su se  
tri nepovoljna trenda koja su posredno ili ne-  
posredno utjecala na socijalnu situaciju u Slo-  
veniji. Prvi nepovoljan trend jest povećanje  
broja nezaposlenih. To je jedna od najočiti-  
jih posljedica posve pogrešne alokacije rada u so-  
cijalističkom sustavu, a osobito kronične pod-  
zaposlenosti.<sup>6</sup> Rast registrirane nezaposlenosti  
bio je posebno visok početkom devedesetih  
godina, a vrhunac je zabilježen 1993. godine.  
Kasnije se ona blago smanjivala a potom i sta-  
gnirala. Tek 2000. godine je ranije spomenuti  
ekonomski rast počeo utjecati na smanjenje  
nezaposlenosti. Prije toga je rast BDP trans-  
formiran je u rast produktivnosti te nije gene-  
rirao znatno više radnih mjesta nego što je bilo  
izgubljeno<sup>7</sup> (NEO, 1998.).

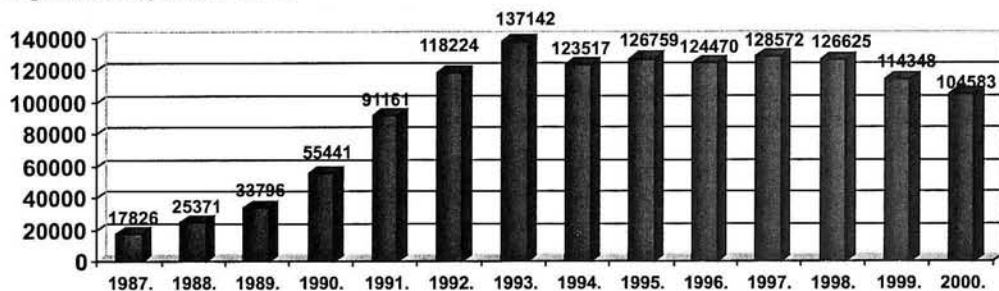
<sup>5</sup> Njezin GDP je dva do tri puta viši nego kod ostalih postsocijalističkih zemalja. Štoviše, on je vrlo visok čak i u usporedbi s  
Češkom Republikom, Poljskom ili Mađarskom, za koje se obično smatra da imaju najuspješnija tranzicijska gospodarstva  
(OECD, 1997.:1.).

<sup>6</sup> Ona je bila uzrokovana činjenicom da zaposlenost nije bila vezana za učinak pojedinca, poduzeća ili gospodarstva u cjeli-  
ni. Zaposlenost je bila ustavom zagwarantirana kao “neotuđivo pravo na rad” (Ustav SFRJ, članak 13), čak i u slučajevima kada  
je višak radnika bio uzrokovan tehnološkim napretkom. Slovenski makroekonomist Mencinger je procijenio da je stopa skriven-  
ne nezaposlenosti 1988. godine iznosila 13,5% (Mencinger, 1989.). S obzirom na to, stopa nezaposlenosti koja je deset godina  
kasnije iznosila oko 14% nije predstavljala neko značajno povećanje.

<sup>7</sup> Prvi veliki pad registrirane nezaposlenosti nakon 1994. godine dogodio se 1999. godine. Međutim, veći dio tog pada valja  
pripisati administrativnim razlozima. Te godine se broj nezaposlenih smanjio za 12.277 osoba. Značajan dio pada (10.296) uzro-  
kovan je redefiniranjem javnih radova u oblik zaposlenosti na određeno vrijeme. Ranije su se i osobe angažirane u javnim rado-

Grafikon 1.

Registrirana nezaposlenost 31. 12.



Izvor: SORS, 2000.:242.

Drugi trend, koji je usko povezan s prethodno spomenutim, jest velik pad stopa aktivnosti te udjela zaposlenih osoba u ukupnom stanovništvu.<sup>8</sup> Međutim, iako je stopa aktivnosti brzo opadala, stopa aktivnosti žena još uvijek je bila jedna od najviših u Europi. Jedino skandinavske zemlje (Danska, Švedska i Norveška), s tradicionalno visokim stopama aktivnosti žena, imaju znatno više stope aktivnosti žena. No pitanje je da li se tu nešto mijenja. Istina, neki trendovi ukazuju na promjene, ali je još prerano suditi o njima. Udjel ženske nezaposlenosti u ukupnoj nezaposlenosti povećao se od 1988. godine, ali su one 1998. godine još uvijek činile nešto manje od polovice ukupno nezaposlenih osoba. U 1999. godini udio žena je po prvi put prešao 50% ukupne nezaposlenosti (Ignjatović, et al., 2000.).

Treći se trend manifestira u jakoj segmentaciji tržišta rada. Najvažnije promjene u strukturi registrirane nezaposlenosti prikazane su u tablici 1., iz koje je evidentno da su neke skupine uspjele poboljšati svoj položaj na tržištu rada. Posebno to vrijedi za mlade generacije (ispod 26 godina), čiji se udjel u ukupnoj nezaposlenosti smanjio za gotovo polovinu. Međutim, situacija se znatno pogoršala za neke ranjive skupine, npr. za osobe starije od 40 godina. Većina

njih je nižih kvalifikacija ili bez njih (udjel nekvalificiranih i polukvalificiranih radnika je ostao gotovo isti).<sup>9</sup> Povećana je i dugotrajna nezaposlenost. Dugotrajno nezaposleni (nezaposleni duže od jedne godine) čine više od 60% svih nezaposlenih. Oni koji su evidentirani kao nezaposleni vrlo dugo razdoblje (duže od tri godine), čine jednu četvrtinu svih registriranih nezaposlenih osoba. A prije jednog desetljeća samo je 9% nezaposlenih pripadalo ovoj kategoriji. U 1999. godini prosječno čekanje na zaposlenje iznosilo je 30 mjeseci. U usporedbi s 1998. godinom to čini povećanje od četiri mjeseca, a s 1997. godinom čini povećanje od šest mjeseci (NEO, 1999.). Ovi podaci pokazuju da je segmentacija što slijedi razaranje mehanizama koji "kontroliraju tržište rada" (Orazem i Vodopivec, 1997.:894), vrlo slična onoj u kapitalističkom dijelu Europe nakon Drugog svjetskog rata (Hall, 1977.:213–225). Neograničena sigurnost radnoga mjesta i egalitarna raspodjela plaća danas se smatraju izopačenostima iz prošlosti, a empirijska istraživanja pokazuju da raste broj osoba koje se vraćaju obrazovanju i iskustvu (Orazem i Vodopivec, 1997.; vidjeti također tablicu 2.). S jedne strane imamo značajan (rastući) udjel mlade i relativno dobro obrazovane populacije, s prilično dobrim izgle-

vima smatrala nezaposlenima. Sada to više nije tako, iako se njihov položaj na tržištu rada nije promijenio. Samo se smanjenje za 1.981 osobu može pripisati drugim razlozima.

<sup>8</sup> Činitelji koji su doprinijeli tome su sljedeći: politika ranog umirovljenja, otpuštanja radnika, zatvaranje malih privatnih firmi, raskidanje ugovora o radu na određeno vrijeme te manji broj ulazaka na tržište rada (kao posljedica većeg obuhvata mladih generacija obrazovanjem i njegovim produživanjem).

<sup>9</sup> Zapravo to je niže nego prije deset godina, što ne znači da se položaj nekvalificiranih i polukvalificiranih radnika poboljšao. Radi se naprosto o utjecaju povećanja ukupne nezaposlenosti, pri čemu je značajan broj kvalificiranih radnika ostao bez posla ili je po prvi put traži posao. Agregatni troškovi i teškoće na koje se Nacionalna služba za zapošljavanje usredotočuje u svojim naporima da obrazuje i zaposli ove radnike, još uvijek su znatno viši nego ranije, upravo zbog spomenutoga rapidnog rasta nezaposlenosti.

dima za zapošljavanje, koji sudjeluju na primarnom tržištu rada s ugovorima o radu na neodređeno vrijeme i relativno visokim plaćama. Samo 1,8% svih nezaposlenih u 1999. godini imali su završen fakultet (NEO, 1999.). S druge strane imamo povećanje broja starijih, nekvalificiranih i polukvalificiranih radnika, prisutnih na sekundarnom tržištu rada, s nižim plaćama, s radom na određeno vrijeme i većom vjerojatnošću da postanu višak. Kada ova kategorija

dođe u evidenciju službe za zapošljavanje, najvjerojatnije će postati kategorijom dugotrajno nezaposlenih osoba. Međutim, još uvijek je nejasno kako će se ovi procesi dalje razvijati. To posebno vrijedi za položaj visokoobrazovanih osoba na tržištu rada. Napominjemo da je Slovenija u ovom aspektu posve različita od drugih tranzicijskih zemalja Jugoistočne Europe, koje imaju problema upravo s mladima i visokoobrazovanima (Genov, 2000.).<sup>10</sup>

Tablica 1.

## Struktura registrirane nezaposlenosti

Godina	Udjel različitih kategorija u ukupnom broju registrirane nezaposlenosti					
	Do 26 godina	Preko 40 godina	Osobe koje traže posao prvi put	Dugotrajno nezaposleni	Vrlo dugo nezaposleni	Nekvalificirani i polukvalificirani
1988.	51,9	14,5	28,7	36,9		57,1
1990.	51,4	16,1	26,5	37,4	8,9	49,8
1991.	47,8	19,0	22,2	41,8	9,3	46,1
1993.	37,4	28,2	19,0	54,8	14,4	45,3
1995.	32,2	34,0	19,7	59,0	25,3	46,6
1997.	29,1	43,0	18,3	59,6	25,0	47,1
1999.	25,8	50,5	18,1	62,9	27,2*	47,5

\* Podaci za 1998. godinu

Izvori: SORS, 1999., SORS, 1995., NEO, 1999.

Tablica 2.

## Pojedinačni povratak obrazovanju s obzirom na plaću

Godina	Razina obrazovanja/profesionalne vještine							
	VSS	VŠS	SSS	NSS	VKV	KV	PKV	NKV
1966.	274	212	164	129	186	136	111	100
1990.	264	204	163	130	142	129	107	100
1992.	290	205	167	133	145	132	108	100
1994.	341	222	173	136	150	133	107	100
1996.	354	227	177	130	148	130	104	100
1998.	440	241	179	129	150	133	111	100

\* Do 1993. godine prosječna neto-zarada, od 1993. prosječna bruto-zarada

Izvor: SORS, 2000.:254.

<sup>10</sup> Privilegirani položaj mladih diplomanata fakulteta samo se djelomično može pripisati povoljnim ekonomskim kretanjima. Ne smije se zaboraviti da je Slovenija jedna od zemalja koja je svoj administrativni aparat za obavljanje svih državnih funkcija morala unaprijediti, što je bila dobra prilika za zapošljavanje mnogih mladih diplomanata. S pristupom Europskoj uniji to će se povećanje donekle nastaviti, ali ne istom brzinom, jer je opterećenje javne potrošnje već sada preveliko. Njihove buduće šanse uglavnom ovisit će o sposobnosti gospodarstva da mobilizira raspoložive ljudske resurse te da se preusmjeri na one s više znanja.

### Nejednakost dohotka i siromaštvo

Navedene su promjene doprinijele povećanju siromaštva i stopa nejednakosti, ali još više njihovoj percepciji. Istraživanje javnoga mnijenja iz 1998. godine pokazalo je da gotovo 90% ispitanika vjeruje da je nejednakost prevelika, a samo 4% smatra da to nije slučaj (SJM, 1998.). Udjel "pesimista" se povećao u odnosu na 1992. godinu, kada ih je bilo 85%. Ovo malo povećanje može se objasniti povećanjem nejednakosti u dohocima tijekom devedesetih godina. No to ne može objasniti tako velik udio pesimista. Ovaj, gotovo jedinstveni stav, radije bih objasnio velikim egalitarnim potencijalom Slovenaca. Komparativni podaci iz *Svjetskog istraživanja vrijednosti* (1995.) potvrđuju ovu pretpostavku. Negativna percepcija nejednakosti u Slovenaca je među najvišima u skupini zemalja obuhvaćenih ovom studijom.<sup>11</sup>

U Sloveniji postoji zanimljiv raskorak između subjektivne percepcije i objektivnih mjerenja nejednakosti dohotka. Grafikon 2. pokazuje da se devedesetih godina nejednakost među Slovencima povećala. Međutim, mora se reći da to povećanje nije bilo veliko u usporedbi s nekim drugim tranzicijskim zemljama (Milanovic, 1998.). Osim toga, sličan nepovoljan trend zabilježen je i u mnogim zemljama Europske unije.

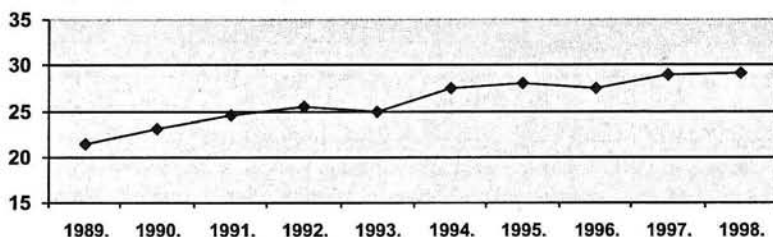
Drugi nepovoljan trend – povećanje siromaštva – također je očit u Sloveniji. Razina siromaštva (mjerena udjelom osoba s dohodom ispod 50% prosječne plaće) godine 1995. iznosila je 14,1%, a 1996. godine 14,9%. Statističke analize su pokazale da se anatomija siromaštva nije bitno izmijenila te da je slična onoj u razvi-

jnim zemljama. Postoji veća vjerojatnost da će osiromašiti samačka kućanstva, obitelji s jednim hraniteljem, te kućanstva bez hranitelja (IMAD, 1999.:83).

Struktura dohotka znatno se promijenila naspram ranih osamdesetih godina. Najznačajnija promjena zapaža se u velikom padu dohotka iz primarnog zaposlenja, te golemom porastu dohotka iz socijalnih dohodaka i obiteljskog doplatka. Tri su razloga tome doprinijela. Uzrok prvoj spomenutoj promjeni leži u porastu nezaposlenosti, a uzrok drugoj je proširenje domene socijalne države. Treći uzrok, vrlo značajan i s dugoročnim posljedicama, jest promjena sastava kućanstava, tj. velik porast broja umirovljenih osoba. Zanimljiv fenomen jest i relativno poboljšanje socijalnoga stanja umirovljenika. Detaljniji podaci pokazuju da su oni do devedesetih godina bili uglavnom koncentrirani u nižim statističkim razredima stanovništva, a sada su podjednako raspoređeni u svim razredima, s izuzetkom najvišeg razreda. Međutim, mirovine nisu jedina vrsta dohotka koji bilježi povećanje. Važnost ostalih tipova socijalnih naknada također se povećava, kompenzirajući tako radikalna smanjenja potrošačkih subvencija raznoj robi i uslugama. Međutim, redovna zaposlenost ostaje najvažnijim izvorom dohotka imućnijih skupina. Udio zaposlenika kontinuirano raste od skupina s najnižim dohodom do onih s najvišim (Stanovnik i Stropnik, 2000.:159). Posve je jasno zašto je ovaj oblik zaposlenosti najpoželjniji. Iako povećanje dohotka iz sekundarne zaposlenosti (u skraćenom radnom vremenu, radu po ugovor itd.) bilježimo u svim statističkim razredima, u siromašnih on je glavni izvor dohotka.

Grafikon 2.

Promjene Gini-koeficijenta tijekom devedesetih godina



Izvor: IMAD, 1999.:83.

<sup>11</sup> Prema rezultatima istraživanja javnoga mnijenja o demokratizaciji, provedenoga 1999. godine, većina slovenskoga stanovništva ocijenila je jednakost važnijom od slobode (*Slovensko javno mnenje*, 1999./2001.).

Tablica 3.

Struktura godišnjih raspoloživih novčanih dobitaka kućanstava

Godina	1983.	1993.	1999.
Dohodak iz zaposlenosti	69,8	55,1	58,8
Dohodak iz samozaposlenosti	6,3	8,6	7,0
Socijalni dohodak i obiteljski doplati	16,2	22,6	29,7
Dohodak iz vlasništva	1,1	1,8	3,7
Ostala primanja	6,6	11,8	0,8
Raspoloživi novčani dobitci	100	100	100

Izvori: Stanovnik i Stropnik, 2000.:157., SORS, 2000.:262.

Tablica 3. također pokazuje da povoljno gospodarsko stanje može utjecati na strukturu dohotka. Primjerice, ona pokazuje da se dohodak iz zaposlenosti počeo povećavati kada je uslijedio gospodarski rast, a da se dohodak iz drugih izvora smanjio. Veći dio ovog izvora u 1993. godini odnosio se na povlačenje ušteda uslijed ekonomske krize. Dohodak iz vlasništva (prodaja i iznajmljivanje) također se počeo povećavati kao posljedica procesa denacionalizacije.

Smanjivanje udjela dohotka iz zaposlenosti u strukturi raspoloživih novčanih dobitaka vrlo je nepovoljan trend. Slično se dogodilo i u ostalim tranzicijskim zemljama. Međutim, povećanje socijalnih transfera kao načina ublažavanja siromaštva i smanjivanja nejednakosti je razborita politika, pogotovo ako je shvatimo

kao specifičan aspekt višedimenzionalnoga razvojnog pristupa. Ona ugrožava dugotrajnu razvojnu održivost samo ako je ne prate ostale adekvatne mjere. Međutim, obično se čuju kritike da je ona preskupa, a u tome Slovenija nije izuzetak. Raslojavanje društva bilo bi daleko dramatičnije bez ovih transfera, što bi dugoročno ugrozilo izgleda za buduću rast i razvoj. Tablica 4. upućuje na taj pozitivan utjecaj.

Tablica 4.

Utjecaj socijalnih transfera na nejednakost

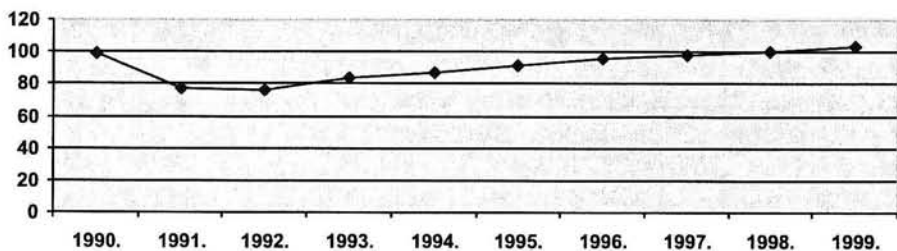
Gini-koeficijent	1983.	1993.
Dohodak sa socijalnim transferima	23,69	27,91
Dohodak bez socijalnih transfera	24,87	30,48

Izvor: Stanovnik i Stropnik, 1998.:77.

Da zaključimo, povećanje nejednakosti u Sloveniji u posljednjem desetljeću empirijska je činjenica. Pritom je važno naglasiti da se ne radi toliko o posljedici velikoga i široko rasprostranjenog siromaštva, iako se siromaštvo nesumnjivo povećalo. Povećanje nejednakosti prije se može pripisati znatnom povećanju vraćanja obrazovanju (tablica 2.) i uspješnoj privatnoj inicijativi (poduzetništvu), što je rezultiralo povećanjem dohotka u gornjim statističkim razredima stanovništva. Zabrinutost oko činjenice da se to povećanje dogodilo u razdoblju opadanja realnih plaća, postala je suvišna nakon što su se realne plaće povećavale nakon 1992. godine.

Grafikon 3.

Indeksi realnih zarada (1998. = 100)



Izvor: SORS, 2000.:248.



## REFORMA SUSTAVA SOCIJALNE SIGURNOSTI

### Promjene u zdravstvenoj politici i zdravstvenom osiguranju

Kao što smo već napomenuli, razdoblje nakon Drugoga svjetskog rata je bilo vrijeme relativno visoke osobne socijalne sigurnosti i zaštite. To se očitovalo u visokoj (rastućoj) razini zdravstvenih i zdravstvu srodnih socijalnih usluga. To je bilo razdoblje u kojemu se prosječno trajanje života povećavalo, a stopa smrtnosti općenito te stopa smrtnosti dojenčadi smanjivala. I neki drugi pokazatelji također ukazuju na taj zaključak. Stoga bi brze promjene u ovim glavnim trendovima bile dobar pokazatelj mogućeg pogoršanja stanja u zdravstvu, povezane s promjenama u zdravstvenom osiguranju kao posljedica gubitka sigurnosti. Međutim, nakon 1990. godine ne možemo identificirati nijednu brzu promjenu. Prosječno trajanje života se u razdoblju od 1990. do 1992. godine smanjilo, ali to je smanjenje bilo zanemarivo, tako da zapravo prije možemo govoriti o stagnaciji trajanja života, a ne o njegovu smanjenju. Nakon 1993. godine ovaj se trend ponovo poboljšao, tako da je danas prosječno trajanje života u Sloveniji iznad 74 godine. Isto se dogodilo i s povoljnim trendom smanjivanja smrtnosti dojenčadi, koja se vrlo brzo smanjivala, ali je taj trend dobio obrnuti smjer 1989. godine, od kada se smrtnost dojenčadi opet počela povećavati. U razdoblju od 1989. do 1992. godine ta se stopa povećala od 8,0 na 8,8 promila, a nakon toga ponovo se smanjivala. Smrtnost dojenčadi u Sloveniji 1996. godine iznosila je 4,8 promila i bila je jedna od najnižih na svijetu (IMAD, 1999.:77). Pored relativno

uspješnog gospodarstva i visokih plaća (u usporedbi s ostalim zemljama u tranziciji) sustav zdravstvenog osiguranja je također tome doprinio.

U Sloveniji postoji opća dostupnost zdravstvenog osiguranja, što svima pruža jednake mogućnosti za zdravstvenu zaštitu. Pritom je zdravstveni sustav od 1992. godine temeljen na dva stupa: na obveznom i dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju.

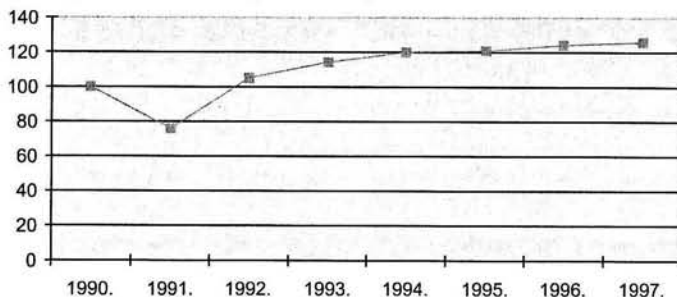
Obvezno zdravstveno osiguranje obuhvaća sve građane Slovenije, te osobe koje imaju trajnu dozvolu boravka u Sloveniji. Ovaj dio zdravstvenog osiguranja pruža pristup zdravstvenim uslugama te osigurava novčanu naknadu za vrijeme bolovanja, tj. kada je osoba odsudna s posla. Ovaj stup osigurava sljedeće usluge:

- prevenciju, dijagnostiku i zdravstvenu rehabilitaciju djece;
- savjetovanje o planiranju obitelji, kontracepciji i trudnoći;
- prevenciju odraslih;
- liječenje zaraznih bolesti, karcinoma, hemofilije, paralize, epilepsije, mentalnih oboljenja, profesionalnih bolesti i povreda na radu, dijabetesa, skleroze i psorijaze;
- patronažne usluge;
- troškove bolovanja, te putne troškove vezane za liječenje.

Javni troškovi za zdravstvenu zaštitu, mjereni kao postotak BDP i u realnim vrijednostima, znatno su se smanjili 1991. godine. Ta je godina općenito bila godina velike krize, u kojoj se BDP smanjio za 8,9% (IMAD, 1999.:81). Relativni iznos resursa dostupnih zdravstvu i

Grafikon 4.

Indeksirano realno povećanje troškova zdravstva (1990. = 100)



Izvor: IMAD, 1999.:52.

zdravstvenoj politici znatno se smanjio – sa 5,4% na 5,0% BDP. Već sljedeće se godine relativni iznos znatno povećao, na 7,1% BDP, te na 7,3% BDP u 1993. godini, a od tada se polako smanjuje na 6,5% u 1997. godini (IMAD, 1999:52). Međutim, u realnim vrijednostima on se kontinuirano povećavao od 1991. godine.

U sustavu zdravstvene zaštite stanje nije bilo baš savršeno posljednjih desetljeća, i to unatoč velikom obuhvatu i jeftinim uslugama. Nažalost, monopolistički karakter državnog sektora bio je takav da nije dozvoljavao potpuno iskorištavanje mogućih prednosti (Boh, 1992.:85). To je značilo dobar pregled, razvoj, produkciju i distribuciju usluga na temelju nacionalnih i regionalnih programa, oblikovanje univerzalnih programa visoke kvalitete za široku klijentelu, pružanje osjećaja sigurnosti i socijalne uključenosti, što je poboljšalo situaciju nepriviligiranih građana pomoću posebno osmišljenih programa (Johnson, 1987.; Mishra, 1981.; Rus, 1990.). Najočitiya slabost ovoga sustava bio je birokratski administrativni aparat te nedostatak adekvatnih poticaja za veću efikasnost. Pored toga, medicinsko osoblje je bilo slabo plaćeno. Iako ranije spomenute ocjene govore o pozitivnom zdravstvenom stanju slovenskoga stanovništva, mnogo toga se namjeravalo učiniti početkom devedesetih godina, a mnoge su dugoročne promjene ili uvedene ili se još uvijek uvode u Sloveniji.

Privatizacija je od samog početka tranzicije bila vrlo važno pitanje u pružanju zdravstvenih usluga. Ona se, prema zakonskom odredbama, odvijala u dva pravca: kao kvaziprivatizacija (pravo korištenja), i kao prava privatizacija. Međutim, trenutni trendovi ukazuju na mogućnost da će kvaziprivatizacija u praksi prevladati (Černič Istenič, 1997.:17). Infrastruktura i pružanje usluga u javnom sektoru ostat će stupom čitavoga sustava. Međutim, postoje nekonziistentnosti, neizvjesnosti i neslaganja o načinu na koji se taj proces razvijati. Većina njih je posljedica nedovoljnih i nejasnih odredbi koje reguliraju odnos privatnih i javnih usluga.<sup>12</sup>

Nužno je napomenuti da je privatizacija donekle legalizirala aktivnosti pružanja privat-

nih zdravstvenih usluga, koje su se osamdesetih godina odvijale ilegalno, ali su se tolerirale. Većina privatnih, ilegalnih zdravstvenih usluga, odnosila se na stomatološke usluge. I danas stomatološke usluge čine većinu usluga što ih pruža privatni sektor. Gotovo polovica (48%) svih ugovora sa Zavodom za zdravstveno osiguranje Slovenije 1996. godine odnosila se na stomatološke usluge (Černič Istenič, 1997:18).

Procjena opsega privatizacije zdravstvenih usluga i zdravstvenog osiguranja u Sloveniji nije nipošto jednostavan zadatak, što pokazuju i neki statistički pokazatelji. Napominjemo da je, sudeći prema sklopljenim ugovorima, već 1994. godine broj privatnih davatelja usluga premašio onaj u javnom sektoru. Radi se većinom o malim poduzetnicima koji pružaju samo jednu vrstu usluga. Javne su ustanove većinom velike ustanove što pružaju sveobuhvatnu paletu usluga. Podaci u tablici 6. pokazuju da se udjel privatnih financijskih resursa povećava, ali da on još uvijek predstavlja znatno manji udio u odnosu na javne fondove.

Tablica 5.

*Ugovori Zavoda za zdravstveno osiguranje sklopljeni s davateljima usluga*

Godina	1993.	1994.	1995.	1996.	1999.	2000.
Privatnici	133	339	501	659	921	1.048
Javne ustanove	180	194	196	194	187	201

*Izvor:* Službeno priopćenje Zavoda za zdravstveno osiguranje Slovenije (1996., 1999., 2000.)

Tablica 6.

*Odnos javnih/privatnih financijskih resursa*

Godina	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.
Javni fondovi	98,3	93,1	90,9	89,4	88,6
Privatni fondovi	1,7	6,9	9,1	10,6	11,4

*Izvor:* Službeno priopćenje Zavoda za zdravstveno osiguranje Slovenije, 1996.:77.

Teško je procijeniti i posljedice trenutnog procesa privatizacije. Kako privatizacija nije strateški vođena, ne postoji jasan plan ili

<sup>12</sup> Klauzula o konkurentnosti, koja bi zabranila istovremenu zaposlenost u javnom i privatnom sektoru, izazvala je dosta polemika na početku ovog procesa. To bi doista osakatilo proces privatizacije, jer je pristup (skupoj) opremi jedan od uvjeta za dobivanje koncesije. S druge pak strane, ta klauzula bi imala i nekoliko pozitivnih učinaka. Stoga je došlo do kompromisa pa je tako dozvoljeno privatno korištenje javnih ustanova, što je nepotpuno regulirano, pogotovo s financijskog aspekta iznajmljivanja opreme i dispanzera.

službeno obvezujući programski dokument o njoj. Njezin bi primarni cilj trebao biti uvođenje kompeticije i povećanje efikasnosti. Međutim, s obzirom na disperziranu, ali istovremeno i sveobuhvatnu mrežu javnih ustanova, to nije lako postići. Ponekad se naglašava činjenica da odlazak privatnome liječniku znači uštedu u vremenu, tj. na taj se način izbjegava dugo čekanje u javnim dispanzerima. Većina slovenskih naselja su malena naselja, pa u njima može opstati samo jedan davatelj usluga. Ponekad se smatra da je šteta, nastala ovom "tihom" privatizacijom, premašila opseg same privatizacije (IMAD, 1999.:80). Teško je reći jesu li se ove reforme zaista uhvatile ukoštac s najvećim problemima sustava zdravstvene zaštite.

### Reforma mirovinskoga sustava

Mirovinski sustav, naslijeđen nakon raspada Jugoslavije, uveden je prije nekoliko desetljeća, kada je jugoslavenska društvena, ekonomska i demografska situacija bila posve drugačija. On je funkcionirao na temelju sustava "tekuće raspodjele". Međutim, kao i u ostalom dijelu Europe, i u nas su se prilike promijenile, a očitim se činilo da se taj sustav neće moći održati zbog negativnih demografskih trendova.

Pored toga, mirovinski sustav u Sloveniji morao je preuzeti dio tereta što ga je nosilo tranzicijsko razdoblje. Naime, mirovinski se sustav koristio kao mehanizam za smanjivanje nezaposlenosti. Kreatori politike bili su posve nepripremljeni na (do tada nevideno) brzi rast nezaposlenosti, iako su postojale dosta čvrste naznake da će se to dogoditi nakon temeljnih reformi tržišta rada i gospodarskog sektora u cjelini. Prvi odgovor na ovu zagonetku bila je politika ranog umirovljenja, koja je slijedila primjer razvijenih europskih zemalja, poput Njemačke. Vlada je aktivno poticala rano umi-

rovljenje pomoću sufinanciranja dijela troškova vezanih za dokup staža. No takva politika nije bila prihvatljiva na dugi rok. Ona je neminovno uzrokovala probleme slične onima u bogatim socijalnim državama zapadne Europe: rast broja umirovljenika, povećanje javnih izdataka, smanjenje aktivnosti na tržištu rada itd. (Esping-Andersen, 1996.). Slovenski izdaci za mirovine u ovo su vrijeme bili među najvišima u tranzicijskim gospodarstvima (Vodopivec, 1996.:24). Pored programa ranog umirovljenja, istodobno se povećao i broj regularnih umirovljenja. Zbog restrukturiranja poduzeća, menadžeri su tražili načine kako smanjiti broj zaposlenih. Mnogi radnici, koji bi u ranijim uvjetima nastavili raditi, sada su nakon ispunjenja uvjeta za regularnu mirovinu (dob i radni staž) bili "prisiljeni" otići u mirovinu. Uskoro se pokazalo da je takva politika neprihvatljiva te je program ranog umirovljenja prvo smanjio, a 1993. godine i dokinuo rano umirovljenje. Od tada je porast broja umirovljenika bio sporiji, ali se nisu mogle ukloniti posljedice ranije politike (učinci politike ranog umirovljenja i demografske poteškoće vezane za broj umirovljenika prikazani su u tablici 7.). Povećanje broja umirovljenika bilo je uistinu rapidno, čime se se promijenio odnos između zaposlenih osiguranika i umirovljenika sa 3:1 u 1984. godini na 1,7:1 u 1993. godini, a od tada je ostao uglavnom nepromijenjen. Ovo je povećanje zabilježeno u svim kategorijama. Međutim, tome su najviše doprinijele starosne mirovine, dok je rast invalidskih i obiteljskih mirovina bio daleko skromniji, pa sam po sebi ne bi utjecao na održivost mirovinskog sustava kao takvoga.

Potreba za temeljitom mirovinskom reformom u Sloveniji posve je izvjesna. Međutim, bilo je potrebno jedno desetljeće da bi se reforma osmislila i počela provoditi. Tek početkom 2000. godine počelo se s primjenom no-

Tablica 7.

Korisnici mirovina, godišnji prosjek

Godina	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1997.	1999.
Ukupno	346.274	398.252	425.612	437.748	440.525	444.643	456.160	467.408
Starosne	197.259	230.696	252.546	260.396	261.777	263.669	271.072	280.193
Invalidske	82.289	87.918	92.440	95.075	96.079	97.257	98.545	98.493
Obiteljske	76.726	79.638	80.626	82.277	82.669	83.699	86.543	88.722

Izvor: Statistički godišnjak, 1995.:156., Statistički godišnjak, 2000.:204.

vog zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Mnogi domaći i vanjski suradnici sudjelovali su u definiranju novoga sustava, a u akciju su se uključile i političke stranke, socijalni partneri, predstavnici civilnoga sektora te ostale zainteresirane skupine. Svi su oni pomogli u konačnom definiranju i provođenju reforme, ali i u njezinu razvodnjavanju.

Po tom reformiranom sustavu danas u Sloveniji postoji nekoliko tipova mirovina. Najvažnija je starosna mirovina, koja je bila revidirana u većini svojih glavnih obilježja. Potrebno je napomenuti da je njezina transformacija bila postupna, što znači da će se neke promjene, poput kriterija nove starosne dobi, u potpunosti primjenjivati tek u drugom desetljeću novoga stoljeća. U tablici 8. prikazane su samo najvažnije promjene u mirovinskom sustavu.

Invalidske mirovine drugi su tip mirovina koje su potpuno revidirane. U predreformskom sustavu invalidska su prava bila trajna. Sustav nije bio upućen na reaktiviranje invalida ili postizanje novih vještina kako bi se iskoristila preostala radna sposobnost tih osoba. Reformirane odredbe dozvoljavaju različite vrste invalidnosti:

1. opća nesposobnost, kada osigurana osoba ne može više obavljati nijedan oblik organiziranoga rada;

2. nesposobnost za rad u zanimanju, kada osigurana osoba ne može više uopće raditi u svome zanimanju, jer joj se radna sposobnost smanjila za 50 i više posto;

3. smanjena ili ograničena radna sposobnost, kada osigurana osoba može dobiti invalidsku mirovinu u slučaju smanjene radne sposobnosti (tj. kada je izgubila manje od 50% sposobnosti za rad u svom zanimanju) ili ograničene radne sposobnosti (kada muškarci stariji od 63 godine i žene starije od 61 godinu ne mogu raditi puno radno vrijeme, ali mogu raditi skraćeno radno vrijeme).

Posve novo pravo, uvedeno ovom reformom, jest državna mirovina. Nju mogu ostvariti osobe sa stalnim boravkom u Sloveniji, koje imaju najmanje 65 godina a živele su u Sloveniji najmanje 30 godina u životnoj dobi od 15 do 65 godina. Dodatan uvjet toj odredbi jest da osoba ne dobiva niti jedan drugi oblik mirovi-

ne u Sloveniji ili od nekog inozemnog javnog mirovinskog sustava, te da njezin dohodak ne prelazi stopu dohotka koja dozvoljava primanje dohodovnog dodatka. Državne mirovine iznose do 33,3% najniže mirovinske osnove.

Iznos mirovine za isti radni staž također se postepeno smanjuje. Posebno će mlađe generacije morati nadoknaditi gubitak budućeg dohotka, i to pridruživanjem jedneme od dobrovoljnih mirovinskih fondova. Dobrovoljni mirovinski fondovi mogući su kao dodatan izbor. Dodatno mirovinsko osiguranje može funkcionirati kao skupno osiguranje, i može biti uređeno između poslodavca i zaposlenika. U određenim slučajevima (težak rad ili nezdravi radni uvjeti) ovo dodatno osiguranje, što ga plaća poslodavac, je mandatorno. Ovi dogovori nalikuju "drugom stupu" po klasifikaciji Svjetske banke. I novo zakonodavstvo također potiče "treći stup". Dobrovoljno dodatno osiguranje se odbija od poreza. Inače osiguranje vode financijske institucije, a država regulira te aktivnosti.

Neki su izračuni pokazali da je uvođenje novoga mirovinskog sustava već donijelo neke uštede. Međutim, reforma nije uspjela riješiti sve sistemske probleme mirovinskog sustava. Zato te uštede zapravo i nisu stvarne uštede, već ih možemo opisati kao smanjenje gubitaka Zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje koji se moraju pokrivati iz državnoga proračuna ili većim zaduživanjem Zavoda. To je razlog zašto se mogu očekivati ponovni opterećujući problemi s financiranjem, a reforma se u medijima često prikazuje kao nezavršeni projekt. Jedan od najvećih problema jest taj što umirovljenici predstavljaju vrlo snažnu interesnu skupinu. Demokratska stranka umirovljenika (DeSUS) zastupljena je u parlamentu i bila je član vladajuće koalicije od 1996. do 2000. godine. Nakon izbora u listopadu 2000. godine ponovo su ušli u ovu koaliciju, što omogućava (ranije spomenuto) kretanje umirovljenika prema višim statističkim razredima.

Inače je novo mirovinsko zakonodavstvo prošlo je kroz prvu manju reviziju već nakon prve godine njegove primjene. Pritom mnogi naglašavaju da se radi samo o "kozmetičkim" izmjenama koje su se morale izvršiti zbog pritiska umirovljenika.

Tablica 8.

## Neke najvažnije promjene u starosnoj mirovini

Glavne promjene	Reformirane odredbe	Odredbe prije reforme
Povećanje starosne dobi i perioda uplaćivanja doprinosa	Da bi ostvarila pravo na mirovinu osoba mora zadovoljiti oba kriterija, i dob i period uplaćivanja doprinosa	
Manja razlika između muškaraca i žena	40 godina uplaćivanja doprinosa za muškarce i 38 godina za žene (puni doprinosni period) Minimalna starost za umirovljenje je 58 godina (muškarci i žene) Maksimalna starost za umirovljenje je 63 godine za muškarce i 61 godina za žene	40 godina uplaćivanja doprinosa za muškarce i 35 godina za žene (puni doprinosni period) Starost za umirovljenje je 58 ili više godina za muškarce i 53 ili više godina za žene
	Najmanje 20 godina uplaćivanja doprinosa, ali manje od 40 za muškarce i 38 za žene Maksimalna starost za umirovljenje je 63 godine za muškarce i 61 godina za žene	Najmanje 20 godina uplaćivanja doprinosa, ali manje od 40 za muškarce i 35 za žene Starost za umirovljenje je 63 godine ili više za muškarce i 61 ili više godina za žene
	Najmanje 15 godina uplaćivanja doprinosa, ali manje od 20 godina Starost za umirovljenje 65 ili više godina za muškarce i 63 ili više godina za žene	Najmanje 15 godina uplaćivanja doprinosa, ali manje od 20 godina Starost za umirovljenje je 65 ili više godina za muškarce i 63 ili više godina za žene
Povećanje i smanjenje mirovine	U slučaju aktivnosti osobe mirovina se može trajno doznačiti: – nakon 63 godine (muškarci) odnosno nakon 61 godine (žene) – prije navedene dobi, ako osoba ispuni puni doprinosni staž	Mirovina se trajno povećava za 1% po godini uplaćivanja doprinosa, ako osoba ostaje aktivna nakon ispunjenja uvjeta za ostvarivanje maksimalne starosne dobi za umirovljenje i punog doprinosnog perioda
	Mirovina se trajno smanjuje u slučaju ostvarenoga dovoljnoga doprinosnog perioda, ako je on ispod 40 godina (muškarci) ili 38 godina (žene) kod starosne dobi od 63 (muškarci) ili 61 godine (žene)	Mirovina se trajno smanjuje za 1% po godini uplaćivanja doprinosa (ali ne više od 5%) u slučaju da osoba bude umirovljena prije ispunjenja starosnog uvjeta
Utjecaj brige o djeci	Smanjenje perioda za koji se mirovina smanjuje	Nema utjecaja, bez posebnih odredbi
Doprinosno razdoblje prije 18 godine	To može smanjiti starosni kriterij (samo za žene), ali ne prije 55. godine života	Nema utjecaja, bez posebnih odredbi
Posebne odredbe iz ostalih zakona i akata	Nijedna zakonska odredba ne može smanjiti starosni kriterij ispod 55 godina. U slučaju kada je doprinosni kriterij zadovoljen prije te dobi, osoba prima posebnu profesionalnu mirovinu (novi tip mirovine s posebnim fondom)	Neke odredbe su mogle smanjiti kriterij dobi ispod 50 godina
Smanjenje odnosa između najniže i najviše mirovine za puni doprinosni staž	Odnos je smanjen na 1:4	Taj odnos je ustanovljen 1:4,8

Preuzeto iz IMAD, 1999.:100.

### Zaštita nezaposlenih

Sustav osiguranja u slučaju nezaposlenosti postoji od 1974. godine. On je mandatoran za sve zaposlene u punom i skraćenom radnom vremenu (najmanje 20 sati tjedno), koji imaju zaključen ugovor o radu, te dobrovoljan za samozaposlene. U slučaju nezaposlenosti radnici primaju ili novčanu naknadu ili novčanu pomoć, a oba se prava financiraju iz doprinosa što ih uplaćuju osigurane osobe i poslodavci.<sup>13</sup>

Novčana naknada je vezana za prethodna primanja osigurane osobe. Njezin iznos i trajanje primanja ovise o prijašnjem dohotku osobe te razdoblju uplaćivanja u osiguravajući fond. Prva tri mjeseca novčana naknada iznosi 70% prosječne mjesečne plaće u posljednjoj godini, koja je prethodila razdoblju nezaposlenosti osobe, a nakon toga iznosi 60% od prosječne mjesečne plaće. Ovaj iznos ne može biti niži od zagarantiranoga minimalnog dohotka (umanjenoga za poreze i doprinose) ali ni viši od trostrukog iznosa najniže naknade. Prema tome, odnos između najniže i najviše moguće naknade je 1:3.

Nakon što više nemaju pravo na novčanu naknadu, jer im je po zakonu istekla, nezaposlene osobe mogu dobiti novčanu pomoć. To je naknada utemeljena na provjeri dohotka i/ili imovine. Nezaposlene osobe bez radnoga staža ili staža uplaćivanja doprinosa (oni koji ne mogu ostvariti pravo na novčanu naknadu) također mogu dobiti ovaj oblik pomoći. Ona je usvojena kao mjera zaštite od siromaštva, iako

funkcionira unutar sustava zaštite nezaposlenih osoba. Novčana pomoć za vrijeme nezaposlenosti jednaka je naknada i može se primati 15 mjeseci. Njezin iznos nije vezan za prethodnu zaradu. Radi se o jednakoj naknadi čiji se iznos kreće do 80% zagarantirane minimalne plaće. Jedino osobe kojima nedostaje najmanje tri godine do ostvarenja prava na starosnu mirovinu, mogu zatražiti produženje primanja ove pomoći. Sustav osiguranja za vrijeme nezaposlenosti daje nezaposlenoj osobi pravo sudjelovanja u programima aktivne politike zapošljavanja, te pravo na mirovinsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje.

Nepotrebno je isticati da rast nezaposlenosti znači i znatno veći pritisak na proračun. Zbog toga su uvjeti za ostvarivanje toga prava strožiji, a skraćeno je i vrijeme primanja određenih naknada. Zakon o osiguranju za vrijeme nezaposlenosti, koji definira ovaj sustav, od 1991. godine je nekoliko puta revidiran i nadopunjavao. Nadopunama su obično uvjeti ostvarivanja prava bivali strožijima, te se na taj način ograničavao udjel nezaposlenih osoba koje su ta prava stekle. Međutim, zamjećuje se jedno važno obilježje: broj korisnika novčane naknade nije se mijenjao, iako se dijelom smanjio njihov udio u ukupnoj nezaposlenosti. Napominjemo da je novčana naknada *pravo* nezaposlenih osoba. S druge strane, broj primatelja novčane pomoći povećao se kako u apsolutnom broju tako i (čak i više) u relativnim odnosima.

Tablica 9.

*Trajanje primanja novčane naknade u odnosu na radni staž (odnosno uplaćivanje doprinosa) i dob*

Radni staž	Dob	Maksimalno trajanje primanja novčane naknade
Manje od 1 godine	Nema utjecaja	Nema novčane naknade
Od 1 do 5 godina	Nema utjecaja	3 mjeseca
Od 5 do 15 godina	Nema utjecaja	6 mjeseci
Od 15 do 25 godina	Nema utjecaja	9 mjeseci
Preko 25 godina	Nema utjecaja	12 mjeseci
Preko 25 godina	Nakon 50. godine	18 mjeseci
Preko 25 godina	Nakon 55. godine	24 mjeseca

<sup>13</sup> Ovi doprinosi pokrivaju samo neznatan dio potrebnih resursa za isplaćivanje novčane naknade nezaposlenim osobama. U 1997. godini oni su pokrivali samo 9,2% tih troškova (Ignjatović, et al., 1997.:18). Ostatatak se pokriva iz državnoga proračuna.

Tablica 10.

Korisnici novčane naknade i novčane pomoći za vrijeme nezaposlenosti tijekom devedesetih godina

Godina	Korisnici novčane naknade (31. 12.)	Korisnici novčane pomoći (31. 12.)	Korisnici novčane naknade kao % u registriranoj nezaposlenosti	Korisnici novčane pomoći kao % u registriranoj nezaposlenosti	Korisnici obiju naknada kao % u registriranoj nezaposlenosti
1991.	31.818	14.110	34,9	15,5	50,4
1992.	32.533	18.229	27,5	15,4	42,9
1993.	42.582	20.052	31,0	14,6	45,6
1994.	31.452	11.036	25,5	8,9	34,4
1995.	28.305	5.936	22,3	4,7	27,0
1996.	33.715	4.112	27,1	3,3	30,4
1997.	37.152	3.734	28,9	2,9	31,8
1998.	36.082	2.818	28,5	2,2	30,7

Podaci iz NEO, 1999:80. i Statistički godišnjak, 2000., osobna procjena.

Pored sustava osiguranja za vrijeme nezaposlenosti, nezaposlene osobe mogu koristiti i ostale oblike socijalne zaštite koji nisu doprinosne naravi. No oni nisu posebno usmjereni nezaposlenoj populaciji, čak i onda kada ovi čine većinu korisnika. Zato će o njima biti riječi u sljedećem poglavlju.

### Ostali sustavi socijalne zaštite

#### Opća socijalna pomoć

Ovaj dio sustava socijalne sigurnosti odnosi se na sustav opće socijalne pomoći, a definiran je u Zakonu o socijalnoj zaštiti iz 1992. godine. On se može ostvarivati kroz dva oblika: financijsku pomoć i nenovčane naknade (socijalne usluge). Radi se, naravno, o naknadama utemeljenima na provjeri dohotka i/ili imovine.

U sustavu opće socijalne pomoći definirane su dvije vrste financijske pomoći. Prva čini direktnu isplatu novca korisniku, a definirana je kao pomoć u *gotovom novcu kao jedinom izvoru sredstava za život*. Ovu naknadu mogu ostvariti osobe koje su trajno nesposobne za rad, te starije od 60 godina koje nemaju drugih sredstava za život. Visina ove naknade iznosi 60% zagarantiranog dohotka, a može se dodatno povećati za 30% ako je osobi potrebna njega, te povećati i za iznos stanarine u neprofitnom stambenom prostoru. Jednom godišnje

osoba može dobiti dodatnu pomoć (u visini mjesečnoga novčanog iznosa) za funkcionalne potrebe (grijanje, odjeću itd.).

Druga vrsta je potpora dohotku koju može zatražiti osoba nesposobna da osigura zadovoljavanje svojih potreba i potreba članova svoje obitelji, a da na razloge tog nesposobnosti dotična osoba nema nikakav utjecaj. Bruto zagarantirani minimalni dohodak po članu obitelji služi kao osnovica za utvrđivanje uvjeta za stjecanje potpore dohotku. Razina dohotka utvrđuje se diferencirano, tako da se uzima u obzir sastav obitelji: 52% od ove osnovice za odrasle, 42% za djecu iznad 15 godina, 34% za djecu od 7 do 14 godina i 29% za djecu do 6 godina. Njezino trajanje je ograničeno, a udovoljavanje uvjetima te visina iznosa pomoći preispituju se svakih 6 mjeseci.<sup>14</sup>

Kao što se i očekivalo, korisnici sustava financijske pomoći su najranjivije skupine stanovništva. Naprimjer, dvije trećine korisnika potpore dohotku u 1997. godini živjelo je u samočkim kućanstvima, a dodatnih 15% u kućanstvima sa samohranim roditeljem. Samo 15% korisnika živjelo je u obiteljima s oba roditelja i djecom. Nisu zamijećene posebne razlike po spolu, ali postoji nekoliko drugih obilježja koja utječu na vjerojatnost da bi netko mogao postati korisnikom. Tako je, primjerice, obrazovanje snažna determinanta, po kojoj

<sup>14</sup> Postoji također i treća, najmanje važna pomoć, tj. pojedinačna pomoć dohotku. To je nova, jednokratna financijska pomoć osobama koje udovoljavaju određenim kriterijima. Njezina svrha je premostiti trenutne financijske poteškoće, bez obzira na uvjete određene za pomoć dohotku. Broj ovih korisnika je u porastu – od 326 u 1994. godini do 1.636 u 1999. godini.

Tablica 11.

Trendovi u financijskoj pomoći opće socijalne sigurnosti

Godina	Prosječni mjesečni broj korisnika novčane pomoći, kao jedinoga izvora prihoda za život	Indeks 1994. = 100	Verižni indeks stvarnog iznosa	Prosječni mjesečni broj korisnika potpore dohotku	Indeks 1990. = 100	Verižni indeks stvarnog iznosa
1990.	1.893	110,8	—	5.100	24,4	
1994.	1.709	100,0	89,5	20.914	100,0	109,2
1995.	1.558	91,2	98,4	24.908	119,1	109,9
1996.	1.494	87,4	98,0	29.988	143,4	102,8
1997.	1.404	82,2	97,7	34.242	163,7	101,3
1998.	1.334	78,1	98,0	33.017	157,9	96,8
1999.	1.230	72,0	—	31.966	152,8	

Izvor: SORS, 2000.:209., osobne procjene.

54,6% korisnika ima završenu samo osnovnu školu ili manje. Postoji i značajna korelacija između razine obrazovanja i primanja potpore dohotku. Koefficient korelacije iznosi 0,83. Čak 81,5% korisnika ove pomoći je nezaposleno (MDDSZ, 1999.:23).

U provedbama financijske pomoći unutar sustava opće socijalne pomoći postoje brojni problemi, no najčešće se ističu tri problema kao najistaknutija (Ignjatović, et al., 2000.:23):

1. odsutnost dodatnih primarnih uvjeta za stjecanje prava onih osoba koje su sposobne za rad. Zakon o socijalnoj zaštiti određuje samo mogućnost ali ne i obvezu Nacionalne službe za zapošljavanje da s korisnikom utvrdi aktivno rješavanje njegova problema;

2. postoji raskorak između izvora financiranja i centara za socijalni rad koji raspodjeljuju doplatke i dodatke u gotovom novcu korisnicima na temelju diskrecionog donošenja odluka, što omogućuje donošenje pretjerano velikodušnih odluka;

3. postupak diskrecionog odlučivanja omogućuje također nejednaki tretman korisnika.

Međutim, vlasti su se već pozabavile ovim problemom. Tako su npr. korisnici dodatka dohotku pozitivno diskriminirani u aktivnoj politici zapošljavanja. Podaci u tablici 11. pokazuju pozitivne učinke ovoga pristupa. Broj korisnika se do 1997. godine rapidno povećavao, u 1998. počeo je blago opadati, a taj se trend nastavio i u 1999.. Godina 1998. bila je prva godina nakon 1994., kada se realna vrijednost pot-

pore dohotku povećala, što je označilo zaokret u tadašnjoj politici.

#### Obiteljske i dječje naknade

Državne mjere za pomoć obiteljima s djecom bile su prvotno ustanovljene kao dio pronatalitetne politike. Dugoročan trend opadanja fertiliteta započeo je već potkraj devetnaestoga stoljeća, a osamdesetih godina dvadesetoga stoljeća opao je na stope koje nisu bile dovoljne ni za prostu reprodukciju stanovništva. Nakon raspada bivše Jugoslavije, migracijski tokovi iz ostalih područja Jugoslavije prekinuti su. Stoga je obiteljska politika u Sloveniji bitno ciljala na razvojne ciljeve što slijede demografske i socijalne ciljeve. Pritom su na djelu bila dva glavna mehanizma obiteljske politike: dječje naknade i porezne olakšice za djecu.

Najčešći oblik obiteljskog dodatka jest *kompensacija za vrijeme porodiljnog dopusta*. Svaka majka koja je zaposlena (te stoga i osigurana) ima pravo na tu naknadu. Naknada se isplaćuje u iznosu do 100% iznosa osnovne plaće. Ovu naknadu može ostvariti i otac djeteta ako, umjesto majke, koristi porodiljni dopust. To pravo može ostvariti i usvojitelj djeteta. Ova se naknada plaća i roditelju koji je odsutan s posla duže vrijeme zbog njege djeteta. Roditelj koji nije osiguran, ili nema neke druge kompenzacije za plaću, ima pravo na *roditeljski doplatak prije i poslije rođenja djeteta*. Ova naknada iznosi do 52% zagarantirane mjesečne plaće. Obje naknade uglavnom ovise o stopi



fertiliteta i nezaposlenosti mladih osoba (od 19 do 25 godina), a trendovi "stezanja" tih naknada (smanjenje kompenzacije za vrijeme porodiljnog dopusta i povećanje roditeljskog doplatka sve su veća) nisu iznenađujući.

*Dječji doplatok* je druga važna obiteljska naknada. Njegova je svrha da služi kao do-datak dohotku koji se troši na djecu, te da smanji nejednakosti među obiteljima sa djetecom i bez djece. Ova je naknada doživjela nekoliko revizija. Od 1. siječnja do 30. travnja 1994. godine pravo na doplatok imala su djeca u obiteljima u kojima dohodak roditelja po članu obitelji nije prelazio 43% prosječnog dohotka u Sloveniji. Poslije 1. svibnja 1994. to je pravo dopunjeno na način da je dječji doplatok ovisio o dohotku po članu obitelji. U tu je svrhu ustanovljeno osam dohodovnih razreda. Visina naknade se dodatno prilagođavala prema broju djece. Iznos se povećavao za svako dijete, a nakon trećeg djeteta iznos je ostao na istoj razini. Nakon 1994. broj korisnika se povećao, jer su ublaženi uvjeti za ostvarivanje prava, ali je iznos naknade bio nizak za većinu korisnika.

*Pomoć za opremu novorođenčadi* jednokratna je pomoć pri rođenju djeteta. Roditelji imaju pravo birati između pomoći u naturi (različiti paketi opreme za novorođenče) i financijske pomoći. Vrijednost obaju oblika je ista i kreće se od 25.000 do 30.000 SIT (približno 250 DEM). Oko 75% roditelja se odlučuje na pomoć u naturi (MDDSZ, 1999.:17).

*Doplatok za njegu djeteta* je naknada namijenjena specijalno roditeljima s fizički ili mentalno teško hendikepiranim djetetom. Ovaj je doplatok uveden 1. svibnja 1996. godine. Njegova je svrha preuzimanje dijela odgovornosti za povećane financijske izdatke vezane za hendikepiranost djeteta. Isplaćuje se do djetetove osamnaeste godine, ako ono živi s roditeljima, a nakon što je zakon izmijenjen, ova se naknada može produžiti u slučajevima kada se hendikepirano dijete školuje. Visina naknade iznosi do 30% zagarantirane plaće.

Međutim, postoje i neke druge naknade, posebno one vezane za poreze.

Istraživanja su pokazala da su porezne olakšice za djecu manje značajne od dječjih naknada, što je uobičajeno kada funkcioniraju

Tablica 12.

*Trendovi u porodiljnim naknadama, dječjem doplatku i pomoći za opremu novorođenčadi*

Godina	1985.	1990.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Porodiljna naknada	23.765	22.891	17.261	17.080	16.916	16.374	16.181
Dječji doplatok/broj djece	151.663	152.393	222.634	342.443	408.536	410.864	405.040
Pomoć za opremu novorođenčadi	28.081	22.634	18.408	18.420	17.916	17.637	17.295

Izvor: SORS, 2000.:209-210.

Tablica 13.

*Roditeljski doplatok prije i poslije rođenja djeteta*

Godina	1992.	1993.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Prosječan mjesečni broj korisnika	1.599	1.899	3.015	2.822	2.734	2.616	2.563

Izvor: SORS, 2000.:210.

Tablica 14.

*Doplatok za njegu djeteta (prosječan mjesečni broj)*

1996.		1997.		1998.		1999.	
Broj obitelji	Broj djece	Broj obitelji	Broj djece	Broj obitelji	Broj djece	Broj obitelji	Broj djece
2.557	2.619	3.602	3.705	4.013	4.132	4.291	4.424

Izvor: SORS, 2000.:210.

oba mehanizma. Bez obzira na to, studija koja je obuhvatila 21 zemlju OECD-a, te Hrvatsku i Sloveniju, a koja se temeljila na nekoliko modela obitelji,<sup>15</sup> pokazala je da su i te uštede značajne (Stropnik, 1999.). Međutim, postoje značajne razlike s obzirom na tip obitelji te njezin položaj spram dohotka. Dječje naknade su daleko važnije u ranjivim obiteljima u kojima je odnos između dječjeg dodatka i ušteda poreza vezanih za djecu u 1997. godini bio 71,6:28,4. Porezne olakšice dobivaju na značaju u bogatijim obiteljima, a usporedni je odnos iznosio 55,8:44,2 (Stropnik, 1999.).

Dječje naknade i porezne olakšice čine važan udjel u raspoloživom obiteljskom dohotku, a one za najranjiviji tip obitelji u Sloveniji iznose 28,5%, a to je drugo mjesto u Europi odmah iza Norveške i Danske. U bogatijim je obiteljima ovaj udjel pao na 17,2% i bio je najviši od svih zemalja uključenih u istraživanje.

## OBRAZOVANJE I ZAPOŠLJAVANJE

### Reforma obrazovnog sustava i politike

Obrazovanje se smatralo jednim od najvažnijih mehanizama socijalne i političke kontrole u socijalističkom sustemu, tako da se smatralo važnim činiteljem razvoja jugoslavenskog društva. Međutim, sedamdesetih godina taj se stav promijenio i više se pažnje posvećivalo "proizvodnom radu" (Svetlik, 1993.:201). Kao posljedica ove ideološke promjene i produbljenja ekonomske krize, količina resursa raspoloživih za obrazovanje počela je opadati, te pala na razinu od 3% GDP. To je rezultiralo većom stopom ispadanja iz obrazovanja, skromnijim upisnim stopama, dezintegracijom sustava obrazovanja odraslih, strukturom školstva koja nije zadovoljavala zahtjeve suvremenoga gospodarstva itd.

Od početka devedesetih godina obrazovanje je opet prihvaćeno kao značajan činitelj razvoja. Slovenija je naslijedila sve posljedice prošle pogrešne obrazovne politike. Sredinom devedesetih njezina obrazovna struktura bila je skromna u usporedbi sa zemljama Europske unije, te nije mogla zadovoljiti zahtjeve na znatnu temeljenu gospodarstva. To i nije tako čudno ako imamo na umu činjenicu da se pro-

sječan godišnji broj diplomanata viših profesionalnih ustanova, fakulteta i umjetničkih akademija povećao od 1.972 u školskoj godini 1975./1976. na samo 2.368 u 1989./1990. godini. Sljedećih deset godina ovaj se broj više nego udvostručio – na 5.830 diplomanata (podaci iz SORS, 2000.:125).

Tablica 15.

Udjel populacije (dob 25–64) sa završenim srednjim i tercijarnim obrazovanjem u 1997. godini

Zemlja	Srednje obrazovanje	Tercijarno obrazovanje
Francuska	43%	19%
Njemačka	58%	23%
Nizozemska	42%	24%
Švedska	49%	28%
Velika Britanija	32%	23%
SAD (1989.)	46%	36%
Slovenija	25%	13%

Izvor: ACS, 1998.:117.

Devedesetih godina investicije u obrazovanje počele su se rapidno povećavati te su već sredinom devedesetih dostigle gotovo 6% GDP, što je jednako, ili čak i više, s nekim razvijenim zemljama Europske unije. Mnogi pokazatelji ukazuju na pozitivan razvoj. Broj tercijarnih studenata povećao se od oko 30.000 u školskoj godini 1989./1990. na preko 77.000 u školskoj 1999./2000. godini (SORS, 2000.:125). Kombinirana stopa upisa svih triju razina obrazovanja povećala se od 76,7 u 1992. na 82,0 u 1997. godini (IMAD, 1999.:17), što je rang Slovenije podiglo sa 29. na 21. mjesto u svijetu. Stopa upisa je pogotovo visoka za dob do 17 godina. Međutim, nakon te dobi ona rapidno opada, što ostaje jednim od najvećih problema u tom području, i on će imati značajne negativne posljedice u narednom desetljeću. Dakle on ostaje jednim od prioriteta u daljnjoj politici obrazovanja.

Reforma je obrazovanja bilo jedno od pitanja koje se najviše razmatralo u javnosti, posebno kada je riječ o uvođenju devetogodišnje osnovne škole umjesto dotadašnje osmogo-

<sup>15</sup> Ovi modeli su sljedeći: samac koji zarađuje 67% prosječne zarade proizvodnog radnika (PZPR); jedna osoba, s dvoje djece, koja zarađuje 67% PZPR zarade; bračni par koji zarađuje 133% PZPR zarade; bračni par, s dvoje djece, koji zarađuje 133% PZPR zarade (Stropnik, 1999.:2). Djeca su u dobi od 5 do 12 godina.

dišnje osnovne škole, ili o mogućnosti uvođenja vjerskog obrazovanja u škole što je snažno zahtijevala Katolička crkva (ona je zahtijevala i patronat nad ovim dijelom obrazovanja). Uvođenje novoga sekularnog predmeta "religija i etika" za sada je riješilo taj problem (Svetlik i Barle Lakota, 2000.). Međutim, ova je reforma bila mnogo šira i dublja te je imala više značajnih dimenzija: redefiniranje nekih škola, obrazovanje, reformu nastavnog programa, pitanje privatizacije itd. Službene promjene formalne organizacijske strukture službeno su prihvaćene 1996. godine. One su zahvatile sve tri razine obrazovanja. Kao što je već ranije spomenuto, uvedena je devetogodišnja osnovna škola i dualni sustav na srednjoškolskoj razini.<sup>16</sup> Na tercijarnoj razini napuštene su dvogodišnje više škole i zamijenjene četverogodišnjim profesionalnim višim ustanovama. Također je uveden hibridni oblik obrazovanja za zanimanja nakon srednje škole. Pored ostalih promjena, zajedničko obilježje ovih reformi bila je produžiti trajanje obrazovanja.

Mnogo značajnije su bile promjene u nastavnom planu na svim razinama. Radilo se o promjenama u sadržaju i metodama obrazovanja (Svetlik i Barle Lakota, 2000.). To je bio velik projekt što ga je vodila Nacionalna komisija za nastavni plan i program. Proces utvrđivanja novoga nastavnog plana i programa uključio je izvjestan broj stručnjaka (više od 500) i nastavnika-praktičara (20% svih učitelja koji su podučavali neki od predmeta imali su priliku sudjelovati u projektu). Ova je reforma slijedila nekoliko ciljeva i principa, od kojih su mnogi bili rukovođeni potrebom za konkurencijom. No vrijeme će pokazati je li reforma bila usklađena s globalnim strateškim zahtjevima i njezinim učincima. O tome je još prerano suditi.

#### *Privatizacija i financiranje obrazovanja*

Privatne škole nisu nikada bile uobičajene u Sloveniji.<sup>17</sup> Jedini izuzetak nakon 1945. godine bile su dvije katoličke gimnazije i bogoslovni fakultet, namijenjeni školovanju svećenika,

a nisu bili dio službenog sustava. U 1991. godini ponovo je dozvoljeno osnivanje privatnih škola i dječjih vrtića. Međutim, nismo baš svjedoci masovnom otvaranju novih škola, pogotovo ne na prve dvije obrazovne razine. Mnogi kritičari vjeruju da je to posljedica strogih, ali istovremeno i loše definiranih odredbi (Piciga, 1997.). Najznačajniji izuzetak zamijećen je na tercijarnoj obrazovnoj razini, gdje je vrlo malen dio ukupne studentske populacije uključen u ove (male) škole.

Međutim, ako privatizaciju definiramo šire, tj. ako pod tim podrazumijevamo premještanje financijske odgovornosti za nečije školovanje od države na obitelj ili samu osobu, tada smo svjedoci široko rasprostranjenoga privatizacijskog procesa. Naime, udjel studenata koji plaćaju školarinu sve je veći. Školovanje na tercijarnoj razini u javnom sektoru u Sloveniji je besplatno. Izuzetak je jedino izvanredno studiranje. Usprkos povećanim zahtjevima za obrazovanjem na tercijarnoj razini, fakulteti su vrlo zainteresirani za taj oblik studiranja te ga proširuju, dok se kvota redovnih upisa ne povećava. Izvanredno studiranje je prvotno uvedeno kao pomoć onima koji su zaposleni, a žele se dalje formalno obrazovati. Međutim, danas većinu studenata na izvanrednom studiju čine mladi ljudi koji se nisu uspjeli upisati na redovni studij, jer nisu uspjeli zadovoljiti visoke zahtjeve pri upisu (u smislu akademskih mjerila). Odnos između redovnoga i izvanrednog studiranja se promijenio od 5:1 u 1990./1991. na 2:1 u 1999./2000. školskoj godini (SORS, 2000.:129, osobne procjene). Ovaj bi nas trend trebao zabrinuti, jer rast studentske populacije nadmašuje rast broja sveučilišnih nastavnika. Možemo pretpostaviti da to utječe i na kvalitetu obrazovanja, iako za sada ne postoje službena istraživanja o eventualnom negativnom utjecaju. S druge strane, kritički se stavovi mogu javno čuti čak i od sveučilišnih profesora.

Drugi aspekt privatizacije jest pitanje stipendija, koje predstavljaju važan dio u obrazovnoj politici u Sloveniji. Postoji nekoliko ti-

<sup>16</sup> Prva je skupina viših srednjih škola. Njihova svrha jest pružiti učenicima opće obrazovanje, koje će ih osposobiti za studij na fakultetima. Druga skupina su škole za stjecanje zanimanja. Formalno obrazovanje je niže nego na višim srednjim školama i ne osposobljavaju učenike za nastavak školovanja na fakultetu, osim ako učenik odluči proći dodatno obrazovanje (*Bijela knjiga o obrazovanju*, 1995.).

<sup>17</sup> Već u doba Habsburške Monarhije privatne su škole činile samo 6% svih škola. Uvjeti za njihovo osnivanje su bili strogi, a nisu bile sufinancirane. Kraljevina Jugoslavija je 1929. godine odbacila pravo osnivanja novih privatnih škola (Piciga, 1997.:12). Stoga komunistički stav protiv privatnih škola i nije predstavljao baš oštar diskontinuitet.

pova stipendija: sponzorstvo poduzeća, državna stipendija, Zoisova stipendija te neke druge manje stipendije. Sponzorstvo poduzeća je bio najvažniji oblik stipendija prije tranzicije. One su i dalje trebale ostati značajnima, ako bi stipendija igrala važnu ulogu u politici ljudskih resursa u slovenskim poduzećima. Međutim, to se nije desilo. Broj sponzorstava poduzeća je smanjen od 44.000 u 1987./1988. na 11.000 u 1993./1994., te na 2.600 u 1998./1999. godini. Zamijenili su ih ostali oblici stipendija. Danas je najvažnija državna stipendija. Pravo na nju stječe se provjerom imovinskog statusa, a vezano je za prosječan dohodak obitelji korisnika (130% zagarantiranog dohotka ili manje po članu obitelji od 1998. godine). Problem s ovom stipendijom jest da ne može slijediti tržišne kriterije. A njezina je svrha različita: omogućiti pristup obrazovanju svim skupinama stanovništva, te na taj način ublažiti nejednakost i isključenost. Svjedoci smo povećanja i broja Zoisovih stipendija; radi se o državnoj stipendiji za posebno nadarene učenike. Taj se broj povećao sa 6.581 u 1993./1994. na 10.185 u 1999./2000. godini.

Početak školske 1999./2000. godine uveden je novi tip financiranja obrazovanja, s ciljem da se prenese dio odgovornosti s države ili obitelji na same studente. Radi se o kreditnom financiranju, putem zajma od komercijalne banke (otprilike u visini prosječne stipendije). Međutim, ipak se ne radi o tipičnom komercijalnom zajmu, jer država namiruje određeni iznos kamate. Visina ove subvencije ovisi o uspješnosti studiranja, mjereno prosječnom ocjenom studenta, a moguće je da država otplaćuje i puni iznos kamate ako student postigne izvanredan prosjek. Postoji također jednogodišnji moratorij na vraćanje sredstava nakon diplomiranja, uz pretpostavku da će za to vrijeme stipendirana osoba naći posao.

#### *Permanentno učenje*

Jedan od ključnih problema u slovenskoj obrazovnoj politici jest obrazovanje odraslih. Slovenska je obrazovna politika okrenuta mladim generacijama i formalnom sustavu obrazovanja, što znači da ne pridaje dovoljno pozornosti permanentnom učenju i kontinuiranom unapređivanju ljudskog kapitala. U 1992. godini troškovi za obrazovanje odraslih iznosili su samo 0,05%, a 1995. povećali su se na 0,08% GDP. Ovaj je udjel mnogo viši u većini razvije-

nijih zemalja (npr. 1% u Danskoj, 0,7–0,8% u Švedskoj i Velikoj Britaniji, 0,3–0,5% u Kanadi, Finskoj, Norveškoj, Japanu i Belgiji; podaci iz ACS, 1998.). U sadašnjim uvjetima odrasli smatraju svoje obrazovanje dijelom osobnoga napredovanja, a ne kao unapređivanje kvalitete života, što bi znatnije utjecalo na odluku pojedinca da sudjeluje u nekom obliku kontinuiranog obrazovanja. Razvijanje povoljnog okruženja za obrazovanje odraslih morat će postati jednim od najvažnijih državnih strategijskih prioriteta, to bi se trebalo ostvariti osnaženjem i unapređenjem već postojeće mreže ustanova u neformalnom obrazovanju u javnom sektoru, te ohrabrenjem ljudi da se obrazuju, poput prakse u razvijenim društvima koja su uspostavila jake mreže neformalnog obrazovanja. U protivnome će biti vrlo teško značajno poboljšati postojeće skromno stanje na koje ukazuje sljedeća tablica. Nedavna iskustva sa "studijskim krugovima" pokazala su da među odraslima postoji interes za taj oblik obrazovanja. Neki pokazatelji ukazuju na mogućnost da se udjel odraslih u nekim oblicima obrazovanja povećao na preko 30% do 1998. godine (OECD, 2000.:43). Međutim, te zaključke nije moguće izvući zbog neusporedivosti podataka. No bez obzira na to, Slovenija je daleko zaostala za najrazvijenijim zemljama u svijetu.

Tablica 16.

*Udjel odraslih u različitim tipovima obrazovanja 1994. godine*

Zemlja	Udio stanovništva u obrazovanju odraslih
Kanada	38,9%
Nizozemska	37,8%
Poljska	14,3%
Švedska	52,9%
Švicarska	39,6%
SAD	42,4%
Slovenija (1992.)	17,7%

Izvor: ACS, 1998.:119.

#### **Zaposlenost i politika zapošljavanja**

Politika tržišta rada vjerojatno je jedno od područja koje zahtijeva najpažljiviju institucionalnu izgradnju, što ne iznenađuje ako imamo na umu činjenicu da nezaposlenost desetljeći-

ma nije predstavljala problem. Međutim, situacija se promijenila. Danas se politika tržišta rada u Sloveniji ne bavi samo s primarnom funkcijom ublažavanja nezaposlenosti, te (kao što je to slučaj s osiguranjem za vrijeme nezaposlenosti) prevencijom siromaštva i socijalne isključenosti nezaposlenih osoba. Ona promiče premještanje s industrijskoga gospodarstva na gospodarstvo usluga pomoću poticanja prekvalifikacije i stručnog obrazovanja nezaposlenih osoba.<sup>18</sup> Ona promiče i razvoj fleksibilnih oblika zapošljavanja, kako bi se smanjila rigidnost tržišta rada koja povećava jaz između nezaštićenih nezaposlenih *outsiders-a* i dobrozaštićenih zaposlenih *insiders-a* (Esping-Andersen, 1996.). Ova politika je također integralni dio širokih strukturnih reformi time što mijenja ekonomsku strukturu, ali i tržište rada kao važnoga aspekta ekonomskog okruženja.

#### Problemi politike tržišta rada

Za postojeću razinu nezaposlenosti mogu postojati dva razloga. Problemi na tržištu rada mogu se javiti ili na strani potražnje ili na strani ponude, ili na obje strane, što je najčešće slučaj, osobito u tranzicijskim zemljama. Što se dogodilo u Sloveniji? Zasiurno je točno da bi potražnja za radom mogla biti viša, te da opadanje proizvodnje i slaba konkurentnost u tome igraju svoju ulogu. Ali to nije cijela priča. Postoje najmanje dva značajna problema na strani ponude: strukturna neusklađenost i nefleksibilnost radne snage.

Neusklađenost ponude i potražnje velik je problem slovenskog tržišta rada. Vještine i zna-

nja koja se traže na tržištu rada ne odgovaraju istovjetnoj strukturi nezaposlenih osoba (Ignjatović, et al. 2000.:10–11). To je jedan od glavnih uzroka ranije spomenutih kroničnih problema s dugotrajnom nezaposlenošću. Strukturne promjene iz tehnološki nezahtjevnije teške industrije na usluge podrazumijeva promjenu potražnje od relativno neobrazovane radne snage na mladu, fleksibilnu, obrazovanu radnu snagu. Strukturna neusklađenost postoji na najnižoj i na najvišoj obrazovnoj razini. Podaci pokazuju da broj nekvalificiranih i polukvalificiranih registriranih nezaposlenih radnika daleko premašuje prijavljene potrebe za radnicima. S druge strane, trenutno ne postoji dovoljno nezaposlenih osoba sa završenim fakultetima koje bi zadovoljile potražnju na tržištu rada.

Nedostatak fleksibilnosti u radnoj snazi također predstavlja velik problem. Desetljećima je zaposlenost u punom radnom vremenu bio jedini postojeći i značajan način zapošljavanja. No uz to je oduvijek postojala i izvjesna razina neformalne ekonomije, rada na "crno", ali uglavnom kao dodatna aktivnost. No to se posljednjih godina promijenilo. Jedini poželjan oblik fleksibilnog zapošljavanja postalo je samozapošljavanje, aktivno poticano od strane Nacionalne službe za zapošljavanje. Prvih godina tranzicije broj samozaposlenih rapidno se povećavao, ali se kasnije stabilizirao na 12%. Ugovori o djelu i isplata "na ruke" manje su poželjni oblici zapošljavanja, a povećali su se samo na oko 3% od ukupnog broja zaposlenih od 1991. godine. Zaposlenost u skraćenom radnom vremenu također pokazuje neke zna-

Tablica 17.

#### Fleksibilni oblici zaposlenosti

Godina	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Samozaposleni	14,1	12,8	12,1	12,2	12,2	12,5	11,9	12,5
Rad po ugovoru i isplata "na ruke"	–	1,9	3,0	2,9	2,3	2,3	3,0	3,1
Rad na određeno vrijeme	4,8	5,9	6,3	7,1	7,5	8,4	10,9	11,7
Rad u skraćenom radnom vremenu	5,8	4,6	5,3	5,5	5,7	6,8	8,3	7,8

Izvor: SORS, 1993.–1998.

<sup>18</sup> Napominjemo da je predindustrijalizirano gospodarstvo bilo značajna izopačenost socijalističkog razvoja i u Sloveniji. Udjel osoba zaposlenih u uslugama nadmašila je udio osoba zaposlenih u industriji tek početkom devedesetih godina. Ova "deindustrijalizacija" u početku je bila uvjetovana stečajevima i likvidacijama nekonkurentnih industrijskih poduzeća i masovnim otpuštanjima radnika. U usporedbi sa zemljama EU, njezina je struktura još uvijek previše industrijalizirana.

kove rasta, ali još uvijek zanemarivoga – s oko 8% zaposlenih. Najmanje omiljen oblik rada jest rad na određeno vrijeme, koji se konstantno povećava tijekom devedesetih godina. Ovaj oblik zaposlenosti poželjan je poslodavcima, zbog poteškoća koje imaju kod otpuštanja radnika. Umjesto da bude činitelj dinamičnosti na tržištu rada, ovaj oblik zaposlenosti ima lošu reputaciju jer se, navodno, koristi kao način da se bez teškoća otpuste trudnice.

#### *Aktivna politika tržišta rada u Sloveniji*

Ovakva situacija je ubrzo počela vapiti za raznim mjerama aktivne politike tržišta rada, s aspekta ponude rada. Povećani troškovi za novčanu naknadu te loša iskustva s programima ranog umirovljenja, istakli su potrebu za aktivnijom politikom zapošljavanja. Tako je Nacionalna služba za zapošljavanje Slovenije razvila nekoliko mjera aktivne politike tržišta rada. One se mogu podijeliti u sljedeće skupine:

- klubovi za traženje posla (*job clubs*);
- programi stručnog osposobljavanja i obrazovanja;
- vraćanje financijskih sredstava poslodavcima za uplaćene socijalne doprinose;
- sufinanciranje rješavanja problema viškova radnika;
- suradnja na projektima restrukturiranja poduzeća;
- pomoć pri samozapošljavanju nezaposlenih osoba;
- osposobljavanje i zapošljavanje hendikepiranih osoba i sufinanciranje zaštitnih radionica;
- javni radovi;
- regionalni i lokalni projekti zapošljavanja;
- fondovi za zapošljavanje.

Klubovi za traženje posla su inovativni programi za osobe koje traže posao prvi put ili za osobe koje nisu bile u evidenciji nezaposlenih najmanje 6 mjeseci. Program je zamišljen tako da okupira nezaposlenu osobu<sup>19</sup> i nauči je tehnikama traženja posla. Ovaj je program prilično efikasan, s obzirom na uspješnost nalaženja posla njegovih sudionika.<sup>20</sup> Međutim,

to nije glavni program, i samo oni koji imaju odgovarajuće vještine i znanja (znaju kakav posao traže) mogu u njemu sudjelovati. Za ostale nezaposlene osobe kreirana je paleta programa za stručno osposobljavanje i obrazovanje, što se drži najvažnijim u kontekstu ranije spomenute neusklađenosti u kontekstu gospodarskog restrukturiranja. Ovaj program uključuje velik broj dugotrajno nezaposlenih i starijih osoba, što mu daje važnu psihosocijalnu dimenziju, u smislu aktiviranja obeshrabrenih i socijalnoizoliranih osoba. On je također vrlo diferencijalan. Sastoji se od različitih programa: za informiranje i motiviranje, radionica za zapošljavanje, radionica za profesionalnu orijentaciju, program psihosocijalne rehabilitacije i osobnog razvoja, program za funkcionalno obrazovanje, razni programi za opće i stručno obrazovanje, program osposobljavanja na radnome mjestu itd.

Od tih programa tri su usmjerena poslodavcima, kako bi ih se potaklo da zaposle dodatne radnike, ili da im se pomogne da ne otpuste suvišne radnike. Prvi program je program sufinanciranja u rješavanju problema viška radnika. Ovaj program je namijenjen poslodavcima koji planiraju otpustiti nepotrebne radnike. Indikativno je da je većina ovih programa provedena u poduzećima starih industrijskih grana, poput metalne i drvne industrije, proizvodnji plastike itd. U okviru ovoga programa prekvalifikacijom su se rješavali problemi radnika koji su postali suvišni zbog uvođenja novih tehnologija. Drugi program je program vraćanja financijskih sredstava poslodavcu uplaćenih za doprinose. Radi se o selektivnom programu čija je svrha poticanje poslodavaca da zaposle starije radnike, dugotrajno nezaposlene i osobe bez radnoga iskustva. Treći program je program suradnje u postupku restrukturiranja poduzeća. Ovaj program dio je šire makroekonomske politike pružanja potpore onim poduzećima kojima je potrebno restrukturiranje. Nacionalna služba za zapošljavanje je provodila dio restrukturiranja koji se odnosi na stručno osposobljavanje.

Jedan od najvažnijih programa jest program poticanja samozapošljavanja, što je, u

<sup>19</sup> Sudionici programa moraju prisustvovati sastancima 4 sata dnevno, a sa sastanka mogu izostati samo onda ako je izostanak vezan s traženjem posla.

<sup>20</sup> Tijekom 1998. godine 1.048 nezaposlenih osoba završilo je ovaj program, a 563 ih je našlo posao tijekom trajanja programa, ili u razdoblju od 2 mjeseca nakon njegova završetka (NEO, 1998.).

neku ruku, iskupljivanje "grijeva" iz prošlosti. Privatno poduzetništvo se desetljećima zanemarivalo. Određene restrikcije blokirale su razvijanje poduzetničkog potencijala i poduzeća (Glas, 1997.; Glas, et al. 1998.), a zakonodavstvo ga je držalo na razini maloga obrta. Politika je bila definirana na način da nezaposlenu osobu zaštititi od poteškoća na koje bi se inače usredotočila u postupku osnivanja vlastitoga malog poduzeća. Riječ je o aktivnostima motiviranja, edukacije i osposobljavanja, te savjetovanju i financijskoj pomoći.

Osmišljen je i vrlo značajan program namijenjen skupini hendikepiranih osoba. Broj nezaposlenih pripadnika ove skupine povećao se od oko jedne tisuće u 1989. na gotovo jedanaest tisuća u 1998. godini, kada su činili 9,8% ukupne nezaposlenosti. Njihovo je zapošljavanje doista otežano ne samo zato što im je obrazovna struktura nepovoljnija već i zato što ih je tri četvrtine starija od 40 godina, a otprilike isti broj ih je nezaposlen dulje od 24 mjeseca (NEO, 1998.). Ovoj se skupini nezaposlenih nude razni programi stručnog osposobljavanja i obrazovanja, te financijska pomoć za prilagođavanje radnom mjestu njihovim posebnim potrebama. Nudi im se i zapošljavanje u zaštitnim radionicama te u kompanijama koje su izuzete od plaćanja nekih poreza i doprinosa. Sve im to pomaže da se uspješno natječu na tržištu rada.

Struktura nezaposlene populacije takva je da se, unatoč provođenju spomenutih mjera aktivne politike zapošljavanja, određene kategorije doista teško zapošljavaju, a posebno teško stariji, nekvalificirani radnici. Upravo zato su se već 1991. godine počeli provoditi javni radovi, kao poseban program politike zapošljavanja. Osnovni cilj tog programa jest borba protiv dugotrajne nezaposlenosti, sprečavanje obeshrabrenja dugotrajno nezaposlenih i njihove socijalne izolacije, podržavanje i razvijanje radnih navika, pa čak poticanje samozapošljavanja koje bi se temeljilo na iskustvima stečenima radom u javnome radu. Od 1991. godine ovaj se program znatno proširio i razvio. Najvažnija promjena u odnosu na 1991. bila je da je angažman nezaposlenih preveden u radni odnos na određeno vrijeme, što u početku nije bio slučaj. Tijekom 1999. preko 10.000 nezapo-

slenih osoba sudjelovalo je u tim programima (NEO, 1999.).

Međutim, program regionalnih i lokalnih projekata zapošljavanja te program lokalne inicijative ne provode se tako široko kao ostali programi. Njihova je svrha da na tržištu rada interveniraju s aspekta potražnje za radom, a kreirani su tako da iskoriste lokalne prilike i inicijative. S programima regionalnih i lokalnih projekata zapošljavanja započelo se 1998. godine. Prve godine realizirano je šesnaest projekata. Oni su poticali aktivnosti u turizmu (5), uslugama (4), socijalnim uslugama (2), razvoju ruralnih područja (2), raznim obrtima (2) te razvoju ljudskih resursa (1). Program lokalnih inicijativa za zapošljavanje započeo je 1998. godine, s podrškom za 26 različitih lokalnih inicijativa.

Fondovi za zapošljavanje novi su oblici aktivne politike zapošljavanja, a svrha im je da pomognu radnicima koji su izgubili posao da ponovo uđu na tržište rada. Rezultate ovoga programa teško je procijeniti, budući da je uveden tek nedavno. Međutim, ubuduće bi rezultati mogli biti znatniji, jer je program osmišljen tako da se može nositi s problemima na regionalnoj i lokalnoj razini, te ih čak rješavati pojedinačno.<sup>21</sup>

Postoji izrazita potreba da se resursi za aktivnu politiku tržišta rada povećaju. Pritom je određeno preusmjerenje ove politike neizbježno. Međutim, dramatičan obrat politike te realokacija resursa od pasivnih k aktivnim mjerama nije lak. Sustav socijalnih transfera, posebno novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, takav je da odluka o preusmjerenju resursa od pasivne k aktivnoj politici zahtjeva sustavne promjene. Novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti *pravo* je koje slijedi iz obveznog uplaćivanja doprinosa pojedinca za osiguranje u slučaju nezaposlenosti. To uzrokuje veliku sustavnu rigidnost i učinkovito blokira napore kreatora politike da preusmjere raspoložive resurse. No resursi za neke druge oblike naknada već su djelomično preusmjereni u aktivnu politiku. (To i jest glavni razlog povećanju raspoloživih fondova za javne radove u 1999. godini.)

Međutim, potrebno je razlikovati aktivnu politiku definiranu i provedenu kao sredstvo

<sup>21</sup> Prvi fondovi za zapošljavanje osnovani su 1998. godine. Oni se bave ili radnicima posebno velikih poduzeća koji su postali viškovi pri njihovom smanjivanju i restrukturiranju (npr. pogona u željezarama) ili funkcioniraju na regionalnoj razini.

za rješavanje određenih akutnih problema vezanih za nezaposlenosti (osobito javne radove), i aktivnu politiku koja ima određene razvojne implikacije. Nepotrebno je reći da je prvi tip politike važan i potreban u posebno teškim slučajevima, te da ima pozitivne učinke na kvalificiranost radne snage. Međutim, dosada se premalo pozornosti poklanjalo različitim razvojnim projektima koji bi bili prihvatljiviji, te generirali zaposlenost kao oblik nusproizvoda ekonomskoga rasta. Tako, naprimjer, mnoge mjere aktivne politike zapošljavanja u nerazvijenim područjima često služe kao kratkotrajno sredstvo za rješavanje problema najmarginalnijih skupina na tržištu rada. Nedovoljan broj tih mjera kreiran je tako da iskoristi razvojni potencijal dotičnog područja. Neke od postojećih mjera već imaju to obilježje (osobito poticanje samozapošljavanja), te pružaju potporu regionalnim i lokalnim projektima i fondovima za zapošljavanje. Međutim, radi se o novim mjerama te je udjel sredstava posvećenih ovom cilju premalen. Ove se mjere nedovoljno provode, ili uopće ne postoje u nerazvijenim područjima, dok su neke druge (npr. javni radovi) previše zastupljene. To i jest slaba točka slovenske politike tržišta rada i razvojne politike općenito. Prevelik postotak nacionalnog BDP investira se u "prošlost", u ponekad prikriiveno sufinanciranje neuspješnih poduzeća, ili socijalne transfere bez relevantnih programa osposobljavanja koji bi nezaposlenu osobu osposobili za uspješno sudjelovanje na tržištu rada, itd. Premalo mjera namijenjeno je investiranju u "budućnost": u obrazovanje, istraživanje, podupiranje novih inicijativa, poduzetništvo itd. (Sočan, 1998.). Slovenija se mora preusmjeriti s prošlosti na budućnost. Gotovo 29 milijuna SIT 1999. godine potrošeno je u razne socijalne transfere, a manje od 15 milijuna SIT potrošeno je na aktivnu politiku tržišta rada. Na javne radove otpada gotovo 45% svih sredstava utrošenih u aktivnu politiku zapošljavanja.

No postoje naznake da će se ova situacija barem donekle izmijeniti, što je posljedica napore Slovenije da se pridruži Europskoj uniji,

tj. da se zadovolje kriteriji propisani za pristup EU-fondovima, što je Slovenija već ispunila. Sretna je okolnost da se projekti što ih financira Europska unija moraju provoditi na regionalnoj ili lokalnoj razini, moraju biti inovativni i moraju omogućiti porast zaposlenosti, te generirati novo zapošljavanje. Ako ti projekti ne zadovolje navedene EU-kriterije, država ne može dobiti ta sredstva. Još jedna pozitivna okolnost jest da sredstva Europske unije moraju pratiti donatorska sredstva, bilo iz privatnog ili javnoga sektora. Na taj se način pažnja državnih službenika usmjerava na potrebu promjene politike, te mobiliziranje lokalnoga privatnog kapitala i poduzetničkih aktivnosti.

### ZAKLJUČAK: IMPLICIRANJE RAZVOJA?

Budući pravci razvoja Slovenije još su uvijek potpuno nejasni. U proteklom je desetljeću doista provedeno mnogo reformi. Međutim, ova morfogeneza još uvijek nije dovršena, a reforme napreduju mnogo sporije nego u mnogim drugim naprednijim tranzicijskim zemljama (Adam, et al., 2001.). Mnoge od njih još nisu završene, a neke još čekaju da budu prvi put pokrenute. Tranzicija iz socijalističkoga u tržišno gospodarstvo zasigurno je uzela svoj danak, osobito u početku, i utjecala na svakodnevni život građana. Međutim, u proteklom desetljeću uslijedili su i određeni pozitivni aspekti razvoja. Možda je najpozitivnije u tom kontekstu što socijalne dimenzije razvoja nisu izgubljene.<sup>22</sup> Slovenija nije tipična tranzicijska zemlja, s rapidnim pojavljivanjem fenomena poput "socijalnog jaza" (Svetlik, 1993.) ili "pokidanih socijalnih mreža" (Standing, 1996.), što je česta karakteristika mnogih tranzicijskih zemalja. Njezino stanovništvo je još uvijek relativno jednako i bogato. Nakon deset godina tranzicije, Svetlikovo rano opažanje "mekanog" pristupa u reformi socijalne politike pokazalo se prilično točnim (Svetlik, 1993.). Iako se odgovornost za blagostanje premješta s države na obitelj i pojedinca, bilo bi presmiono reći da smo svjedoci općega, rapidnog gubitka sigurnosti. Ta je sigurnost druge naravi, ali je

<sup>22</sup> Kada govorimo o socijalnim dimenzijama, tada možemo govoriti ili o uskom poimanju širenja pozitivnih trendova u gospodarstvu, pomoću realokacije kroz socijalnu politiku, ili o opsežnom poimanju koji socijalnu koheziju i jednakost smatra kružnim nedodirljivim razvojnim stečevinama. Druga percepcija je prošlih nekoliko godina postala gotovo dijelom opće mudrosti. Ona se može zamijetiti čak i u radovima brojnih etabliranih međunarodnih organizacija, kao što je Svjetska banka (Ritzen, 2000.; Ritzen, et al., 2000.), IMD (koji godišnje tiska "World Competitiveness Yearbook") ili Svjetski ekonomski forum (sa svojim "Global Competitiveness Yearbook").



još uvijek tu. Točnija je procjena da drugi socijalni sustav zamijeni kvazietatistički socijalni sustav (Kolarić, 1994.).

Potkopavanje postojećih socijalnih dimenzija ozbiljno bi utjecalo na buduće izgledе održivog razvoja, temeljenoga na endogenim resursima. Uloga socijalne politike u promicanju sudjelovanja, uključenosti i osjećaja pripadnosti je neprocjenjiva. Ona se provodi kroz solidarnost, smisleni identitet i sudjelovanje, te na taj način omogućava socijalnu i organsku integraciju u kontekstu funkcionalne diferencijacije (Adam, et al., 2001.).

Bilo bi previše pretenciozno tvrditi da je sadašnje stanje činitelja što određuju razvojne perspektive Slovenije sjajno (pogledati Adam, et al., 2001.). U ovom tekstu ukazao sam na neke kritičke aspekte koji se hitno moraju prilagoditi, ili čija se važnost mora naglasiti. Ljudski resursi su zasigurno jedan od činitelja u kojima sadašnja situacija nije previše ohrabruju-

ća. Podaci iz "World Competitiveness Yearbook" te iz studije o funkcionalnoj pismenosti čvrsti su pokazatelji o njezinoj međunarodnoj poziciji (IMD, 2000.; OECD, 2000.). Iako postoje pokazatelji da se to mijenja, izgradnja baze ljudskih resursa dug je proces. Slovenija je u tom pogledu još uvijek čvrsto "ukopana" u svoju prošlost. Eliminiranje socijalnih dimenzija bez sumnje bi potkopalo njezinu buduću konkurentnost i perspektive.

Upravo zato u Sloveniji moramo preispitivati česte kritike na račun socijalne države kao preskupe, što potkopava njezinu konkurentnost, kao derivata uskog poimanja konkurentnosti. Ove kritike, što dolaze od strane poslodavaca kao i nekih stručnjaka, definiraju konkurentnost kao troškovnu konkurentnost, iako je potreba za njezinim širim konceptom do sada postala općom. Točniji opis slovenske socijalne politike jest da je ona previše pasivna, neučinkovita i bez jasne strategijske uloge.<sup>23</sup>

## LITERATURA

- ACS (1998.) *Nacionalni program izobražavanja odraslih: strokovne podlage*. Ljubljana: Andragoški center.
- Adam, F., Makarovič, M., Rončević, B., Tomšič, M. (2001.) *Socio-kulturni dejavniki razvojne uspešnosti: Slovenija v evropski perspektivi*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Adam, F., Rončević, B. (2001.) *Dialogue Between Social Sciences and Public Administration in Slovenia: The Case of the Strategy for Economic Development of Slovenia*. Paper Presented at the Conference "Problems and Prospects of Science in Southeast Europe" in Sofia, 22–27 May 2001.
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995.). Ljubljana: Ministry of Education.
- Boh, K. (1992.) Reform Issues of the Health Care System in Slovenia, u: Svetlik, I. (ed.) *Social Policy in Slovenia: Between Tradition and Innovation*. Aldershot: Avebury.
- Črnič Istenič, M. (1997.) Pet let privatizacije v zdravstvu v Sloveniji, *Neprofitni menedžment* (1):16–19.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Ferfila, B., Phillips, P. (1999.) Slovenia at Eight Years – on the Edge of Europe, *Naše Gospodarstvo* (45)5–6:441–454.
- Genov, N. (ed.) (2000.) *Labour Markets and Unemployment in South-Eastern Europe*. Berlin: WZB.
- Gershuny, J. (1983.) *Social Innovation and the Division of Labour*. Oxford: Oxford University Press.
- Glas, M., Hisrich, R. D., Vahčić, A., Antončič, B. (1998.) *The Internationalisation of SMEs in Transition Economies*. Paper presented at the International Conference on Globalization and Emerging Businesses: Strategies for the 21st Century. Montreal, September 26–28, 1998.
- Glas, M. (1997.) *Entrepreneurship and Culture: An International Perspective. Case of Slovenia*. Working paper. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Hall, P. (1977.) *Europe 2000*. London: Gerald Duckworth.
- Ignjatovič, M., Kopač, A., Svetlik, I., Trbanc, M. (2000.) *Unemployment and Employment Policies in Slovenia*. Manuscript.

<sup>23</sup> Zanimljiv primjer je *Strategija ekonomskog razvoja Slovenije*, u kojem su sadržane i socijalna i ekološka dimenzija. Međutim, analize pokazuju da su te dvije dimenzije uključene *pro forma*, bez značajne povezanosti s ekonomskom politikom koja je, naravno, glavni dio strategije. No ova strategija nije razvila kvalitete što proizlaze jedna iz druge, nego je ona zbroj svojih dijelova (Adam i Rončević, 2001.).

- IMAD (1999.) *Human Development report: Slovenia*. Ljubljana: Institute for Macroeconomic Analysis and Development.
- IMD (2000.) *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: IMD.
- IHI (1996.) *Poslovno poročilo*. Ljubljana: Institute for Health Insurance.
- IHI (1999.) *Poslovno poročilo*. Ljubljana: Institute for Health Insurance.
- IHI (2000.) *Poslovno poročilo*. Ljubljana: Institute for Health Insurance.
- Johnson, N. (1987.) *The Welfare State in Transition*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Kolarič Z., Svetlik, I. (1987.) Jugoslovanski sistem blaginje v pogojih ekonomske krize, *IB revija* 21:8–9.
- Kolarič, Z. (1991.) Od "enosmerne" k "pluralni" socialni politiki, *Teorija in praksa* (28)5–6:576–585.
- Kolarič, Z. (1992.) From Socialist to Post-socialist Social Policy. U: I. Svetlik, (ed.) *Social Policy in Slovenia: Between Tradition and Innovation*. Aldershot: Avebury.
- Kolarič, Z. (1994.) Vloga humanitarnih neprofitno-volonterskih organizacij v slovenskem sistemu blaginje v 90-ih letih, *Časopis za kritiko znanosti* (22)168/169:143–150.
- Mencinger, J. (1989.) Economic reform and unemployment, *Privredna kretanja Jugoslavije* 19, March, 23–38.
- Milanovic, B. (1998.) *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington: The World Bank.
- Mishra, R. (1982.) *Society and Policy*. London: The Macmillan Press.
- NEO (1998.) *Letno poročilo 1998*. Ljubljana: National Employment Office.
- NEO (1999.) *Letno poročilo 1999*. Ljubljana: National Employment Office.
- O'Driscoll, G. P., Holmes, K. R., Kirkpatrick, M. (2001.) *2001 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage Foundation and The Wall Street Journal.
- OECD (1997.) *Gospodarski pregledi: Slovenija*. Paris: OECD.
- OECD (2000.) *Literacy in the Information Age: Final Report*. Paris: OECD and Statistics Canada.
- Orazem, P. F., Vodopivec, M. (1997.) Value of Human Capital in Transition to Market: Evidence from Slovenia, *European Economic Review* (41)3–5:893–903.
- MDDSZ (1999.) *Nacionalni program boja proti revščini in socialni izključenosti*. Draft version. Ljubljana: MDDSZ.
- Piciga, D. (1997.) Zasebno šolstvo v Sloveniji v kontekstu sprememb v celotnem šolskem sistemu, *Neprofitni menedžment* (1)1:12–15.
- Porter, M. (1990.) *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan Press.
- Redmond G., Hutton, S. (2000.) Poverty in Transition Economies: An Introduction to the Issues. u: Hutton, S., Redmond G. (eds.) *Poverty in Transition Economies*. London: Routledge.
- Ritzen, J. (2000.) *Social Cohesion, Public Policy and Economic Growth: Implications for OECD Countries*. Paper presented to OECD/HRDC International Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being, Quebec City, March 19–21 2000.
- Ritzen, J., Easterly, W., Woolcock, M. (2000.) *On "Good" Politicians and "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth*. World Bank working paper 2448.
- Rončević, B. (2000.) Labour Market and Labour Market Policies in Slovenia, u: Genov, N. (ed.) *Labour Markets and Unemployment in South-Eastern Europe*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rus, V. (1990.) *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.
- Ružica, M. (1987.) *Socijalna politika 80-ih: kontinuitet ili promjena socijalne politike?* Beograd.
- Slovensko javno mnenje* (1998.) Centre for Public Opinion Surveys. Ljubljana: Institute of Social Sciences.
- Slovensko javno mnenje* (1999.) Centre for Public Opinion Surveys. Ljubljana: Institute of Social Sciences.
- Sočan, L. (1998.) Aktualna vprašanja izobraževanja odraslih v Sloveniji, u: ACS *Nacionalni program izobraževanja odraslih: strokovne podlage*. Ljubljana: Andragoški center.
- SORS (1993.) *Statistical Yearbook of Republic Slovenia*. Ljubljana: Statistical Office RS.
- SORS (1995.) *Statistical Yearbook of Republic Slovenia*. Ljubljana: Statistical Office RS.
- SORS (1998.) *Statistical Yearbook of Republic Slovenia*. Ljubljana: Statistical Office RS.
- SORS (1999.) *Statistical Yearbook of Republic Slovenia*. Ljubljana: Statistical Office RS.
- SORS (2000.) *Statistical Yearbook of Republic Slovenia*. Ljubljana: Statistical Office RS.
- Standing, G. (1996.) Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety nets, u: Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

- Stanovnik T., Stropnik, N. (2000.) Income Distribution and Poverty in Slovenia, u: Hutton, S., Redmond, G. (eds.) *Poverty in Transition Economies*. London: Routledge.
- Stanovnik, T., Stropnik, N. (1998.) Vpliv socialnih transferjev na revščino in dohodkovno neenakost v Sloveniji, *IB revija* 8–9–10:69–82.
- Stropnik, N. (1999.) *Family Tax Burden: 3<sup>rd</sup> Research Report*. Ljubljana: IER.
- Svetlik, I., Hojnik, I., Kolarič, Z., Vojnovič, M. (1988.) Yugoslavia: Three Ways of Welfare System Restructuring, u: Evers, A., Wintersberger H. (eds.) *Shift in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Vienna.
- Svetlik, I. (1993.) Reform of Social Policy in Slovenia: A Soft Approach, *Journal of European Social Policy* (3)3:195–208.
- Svetlik, I. (1995.) Socialna politika v Sloveniji: iskanje novega ravnotežja, u: Hribar-Milič, S. (ed.) *Vpliv socialnih stroškov, cene dela ter izkoriščenosti človeških virov na konkurenčnost slovenskega gospodarstva*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
- Svetlik, I., Barle Lakota, A. (2000.) Curricular Reform: The Case of Slovenia, u: Gabršček, S., Dimc, N. (eds.) *Strategies of Educational Reform in South East Europe Countries*. Ljubljana: Open Society institute and CPZ.
- Vodopivec, M. (1996.) The Slovenian Labor Market in Transition: Empirical Analysis Based on Data on Individuals, *IB review* (30)1/2:19–30.
- World Value Survey* (1995.)

S engleskog prevela Nada Kerovec

### Summary

#### THE SOCIAL SITUATION AND SOCIAL REFORMS IN SLOVENIA

Borut Rončević

*Slovenia's transition trajectories have so far been somewhat different from those in most other post-socialist countries. This is due to a less sharp discontinuity with the past. Social policy is perhaps the most obvious example; current trends are quite firmly embedded in the logic of the past development of the system, even if they are not a simple continuation of it. Fast privatisation and rapid cuts in welfare spending were not a realistic policy option in the 1990s. Even though we witness trends toward labour market segmentation and increase in poverty and inequality rates, they have mostly been less acute than in other post-socialist countries. The state of reforms of the social security system (health policy and insurance, pension system, employment insurance and other social protection schemes), of education policies and of labour market policies explain why this is the case. Especially as far as the social security system is concerned, one cannot clearly identify any major cuts in entitlements and public spending which could potentially have a serious impact on the social standing of the population – even though the responsibility for one's well-being was shifted to a certain extent from the state to the individual. We can also identify a "hidden" privatisation of the tertiary education, but it still does not impact the ability of young generations to continue their education. In addition, a comprehensive set of labour market policies has been designed to tackle structural unemployment and foster inclusion of the unemployed. Nevertheless, these policy areas are facing numerous problems, which are clearly identified in the article. However, critics of the Slovenian social policy who consider it too expensive are, in view of the developmental relevance of the social dimension, narrow-minded and partial. Having this in mind, the description of Slovenia's social policy as being too passive, inefficient and without a clearly defined strategic role is more accurate.*

**Key words:** transition, social situation, social policy, reforms, development, Slovenia.