

Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja

Siniša Zrinščak

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni znanstveni članak

UDK: 304:323.14(4-11)

Primljeno: ožujak 2003.

Sukladno stavu da se razvoj socijalne politike postkomunističkih zemalja ne može razumjeti bez poznavanja širega društvenog konteksta u radu se najprije ukratko opisuje njihova burna politička povijest u drugoj polovici 19. i u 20. stoljeću, osnovne osobine komunističkoga društvenog razvoja te osnovne osobine socijalne politike komunističkog razdoblja. Razdoblje tranzicije ili postkomunizma sagledava se iz perspektive ekonomskih i političkih promjena te njihovih socijalnih posljedica. Ekonomski, politički pa onda i socijalni razvoj uvelike se razlikuje među pojedinim tranzicijskim zemljama te analiza naglašuje neke zajedničke karakteristike, ali još više brojne razlike između pojedinih zemalja. Prema socijalnim posljedicama (siromaštvo, društvene nejednakosti, niz zdravstvenih indikatora) velika je razlika uočljiva između zemalja srednje Europe te onih bivšega Sovjetskog Saveza, a ona dijelom dolazi do izražaja i u procesu pridruživanja EU.

U radu se posebno analiziraju kretanja u području rada, zaposlenosti i nezaposlenosti te mirovinske reforme. Osim analize nezaposlenosti te osiguranja od nezaposlenosti, razmatraju se promjene u strukturi zaposlenosti (pad industrijskog sektora, liberalizacija tržišta rada i sl.). Mirovinske se reforme razmatraju kao paradigma svih socijalnih reformi, zbog njihove radikalnosti i sveobuhvatnosti te velikog utjecaja globalnih agencija u procesu reforme. U zaključku se uspoređuju socijalne reforme zapadnih i istočnih zemalja s kraja 20. stoljeća te se govori o teškoćama klasificiranja tranzicijskih zemalja prema poznatim modelima socijalnih režima.

ključne riječi: tranzicija, postkomunizam, društvena preobrazba, socijalna politika, rad, zaposlenost, nezaposlenost, mirovinska reforma.

UVOD

Pisati o socijalnoj politici te uopće cjelokupnoj društvenoj transformaciji postkomunističkih zemalja znači susresti se s nekoliko poteškoća, od kojih je prva već naznačena u samom naslovu. Ako neke zemlje definiramo postkomunističkima, tada vrlo malo govorimo o kojim je i kakvim procesima riječ u sadašnjosti, a zbog

sadržajne dominacije prefiksa "post", može se reći da je postkomunizam jednostavno razdoblje koje slijedi nakon komunizma. Pitanje jest koristimo li izraz postkomunizam zato što je posve jasno koja je bit toga razdoblja ili, možda sasvim suprotno, stoga što nije uvijek lako razlučiti složene, a često i proturječne, postkomunističke procese. Oni su, nai-

me, još uvijek, a što proizlazi iz istog pojma, pod dominantnim utjecajem prošlog razdoblja. Ukoliko tako različite zemlje s različitom poviješću, kulturom te posve različitim razvojnim perspektivama, sve zajedno definiramo istim postkomunističkim imenom, tada to implicira da su one u nekim vidovima još uvijek vrlo slične, a zbog zajedničke komunističke prošlosti. Kao što će se pokazati kasnije, neka istraživanja vrednota sugeriraju da je tome još uvijek bilo tako sredinom 90-ih godina 20. stoljeća, što naravno ne znači da se takva sličnost može ili mora perpetuirati unedogled.

Slične probleme generira i izraz “tranzicija”, a koji se vrlo često rabi kao sinonim za sve postkomunističke zemlje. Tranzicija (ponekad i: transformacija) govori o intenzivnom prijelazu iz komunističkoga u novo društveno razdoblje. To novo je najčešće jasno definirano na ekonomskom i političkom planu. U području ekonomije riječ je o prijelazu iz planske, centralizirane državno-vlasničke u tržišnu, pluralističko-vlasničku ekonomiju. Na političkoj razini radi se o prijelazu iz jednostranačkoga, nedemokratskoga u višestranački, demokratski sustav. Time pojam tranzicije hoće reći da je cilj jasan (tržište, demokracija),¹ ali ne govori ništa o poteškoćama i dilemama toga tranzicijskog puta. On ne govori ništa i o tome o kojem je tipu demokracije i tržišta riječ. Ako je, možda, početkom 90-ih većina smatrala da je cilj ne samo jasan, nego i lako dostižan, već je nakon nekoliko godina svima postalo jasno da tome nije tako. U nekim je zemljama (prije svega onima u srednjoj Europi) uspostava demokratskoga političkog sustava uza sve

probleme relativno uspješno obavljena, dok je u drugima taj proces bio, ili još uvijek jest, povezan s etničkim sukobima, ratovima te perzistencijom autoritarnih političkih režima. Uspostava tržišne ekonomije bila je povezana, između ostaloga, i s ključnim pitanjem kako privatizirati bivša državna poduzeća. Dosadašnja iskustva govore o tome da su različiti modeli primijenjeni u različitim zemljama, a da nijedan model nije bio lišen mnogih problema i masovnih nezadovoljstava načinom i učincima privatizacije. Neki problemi (usprkos provedenoj privatizaciji) ostaju i dalje nerazriješeni kao, primjerice, do koje mjere valja dalje privatizirati državna, posebice infrastrukturna poduzeća te u kojoj mjeri valja liberalizirati tržište kapitala i rada.

No ako su u političkom i ekonomskom području ciljevi tranzicije bili, barem načelno jasni, što reći za tranziciju u području socijalne sigurnosti. U kojoj je mjeri dotadašnja socijalna politika bila obilježena komunističkim sustavom i u kojoj je mjeri ona podložna transformaciji? Koji tip socijalnog režima je poželjno, odnosno kojega je moguće razvijati? Treba li i u kojem opsegu privatizirati socijalnu sigurnost? Koji su kriteriji uspješnosti transformacije u socijalnom području? Kako se odnositi spram socijalnih posljedica tranzicije i u kojoj mjeri one utječu na odvijanje svih drugih društvenih procesa?

Pokušaj razjašnjavanja ovih i sličnih dilema jedan je od ciljeva ovoga rada. Stoga će se u njemu, najprije, analizirati povijesno naslijeđe te društveni kontekst tranzicije nakon pada komunizma, a potom će se socijalnu politiku postkomuniz-

¹ Neki autori isto misle i za sam izraz postkomunizam premda je, prema mojem osobnom mišljenju, on opterećeniji višeznačnošću. “The term ‘postcommunism’ is backward-looking. It implies a world defined by what it used to be but no longer is... As it is commonly used, the term ‘postcommunism’ is forward-looking as well. It connotes both a clear direction and a fixed destination. It presumes a goal toward which the 27 countries are moving. The goal is, figuratively, the West: they are presumed to have embarked on a journey from totalitarianism to democratic politics and free market economics” (Mandelbaum, 1996.:1–2).

ma promotriti kroz elaboraciju triju tema: socijalne posljedice tranzicije, područje rada, zaposlenosti i nezaposlenosti, te mirovinske reforme.

POD TERETOM POVIJESNOG NASLIJEĐA

Crtime iz političke povijesti

Sadašnjost i budućnost postkomunističkih zemalja u velikoj je mjeri određena prošlošću i to, ponajprije, burnom i proturječnom prošlošću u posljednjih 150 godina. Najveći broj zemalja, koje se danas ubrajaju u postkomunističke zemlje, svoju su nezavisnost počele stjecati krajem 19. i početkom 20. stoljeća, tijekom procesa raspada četiriju velikih carstava kojima su prije pripadale: njemačkoga, ruskoga, austrijskoga i turskoga.² Berlinškim kongresom 1878. godine (a kojim je redefiniran Sanstefanski mirovni sporazum nakon rusko-turskog rata) nezavisnost je priznata Rumunjskoj, Srbiji i Crnoj Gori, dok je Austrija dobila protektorat nad Bosnom i Hercegovinom. Sjeverna Bugarska postala je tada samoupravna turska provincija, južna Bugarska djelomično samoupravna turska provincija, dok je zapadna Bugarska (u čijem je sastavu bio najveći dio Makedonije) ostala dijelom Turskoga Carstva. Berlinškim je kongresom uspostavljen tako novi politički poredak koji je trajao sve do I. svjetskoga rata, osim što je u I. i II. balkanskom ratu (1912./1913.) Turska izgubila preostali europski dio, a nezavisnost je priznata Albaniji. Nakon I. svjetskoga rata dolazi do velikih promjena političkog zemljovida ovoga dijela Europe, jer on završava formiranjem nezavisnih ili novih država: Poljske, Čehoslovačke, Mađarske, Jugoslavije, Estonije, Letonije i Litve. No za vrijeme I. svjetskog rata, u

Rusiji 1917. godine dolazi do revolucije u kojoj komunisti preuzimaju vlast. Nakon građanskog rata između komunista i njihovih protivnika, godine 1922. dolazi do formiranja Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika, tada sastavljenog od četiri republike: Rusije, Bjelorusije, Ukrajine i Transkavkaza. Ostale su republike postupno dodavane, odnosno transformirane (primjerice, Transkavkaz je 1936. godine podijeljen na Gruziju, Armeniju i Azerbajdžan) sve do 1940. godine, kada je Sovjetski Savez okupirao Estoniju, Letoniju i Litvu te je od tada, pa sve do 1991. godine, bio sastavljen od 15 republika.

Nakon II. svjetskog rata dolazi do malih promjena teritorija, ali ne i do formiranja novih država. Najvažnija promjena koja se dešava nakon II. svjetskog rata odnosi se na podjelu Njemačke na četiri okupacijske zone, a potom na njezin zapadni i istočni dio te na širenje sovjetskog utjecaja na sve zemlje tzv. istočnog bloka. Naime, već početkom 1948. godine Sovjetski je Savez politički kontrolirao sedam zemalja istočne Europe: Albaniju, Bugarsku, Čehoslovačku, Jugoslaviju, Mađarsku, Poljsku i Rumunjsku. Ova je dominacija okrunjena sklapanjem vojnog saveza 1955. godine, tzv. Varšavskog pakta, a kao odgovor na formiranje NATO-pakta 1949. godine. Varšavskom paktu nije jedino pristupila Jugoslavija zbog sukoba sa Sovjetskim Savezom iz 1948. godine. Sukob između bivših vojnih saveznika II. svjetskog rata (prije svega SSSR-a i SAD-a) prerastao je postupno u tzv. hladni rat koji je dominirao Europom sve do 1990. godine. Pod njegovim utjecajem Zapadna i Istočna Njemačka 1949. godine postaju nezavisne države (potpunu službenu nezavisnost obje stječu 1955. godine) a obje pod kontrolom, odnosno

² Ovdje se kombiniraju različiti izvori podataka, a prikaz političke prošlosti najvećim se dijelom oslanja na informacije prezentirane u *The World Book Encyclopedia (International)*, 1994.

kasnije manje ili više izravnim političkim utjecajem, zapadnih zemalja (Savezna Republika Njemačka) te Sovjetskog Saveza (Njemačka Demokratska Republika). Vrhunac političkoga i ekonomskog sukoba simbolički je izražen gradnjom Berlinskoga zida 1961. godine, a koji je učvrstio fizičku podjelu razjedinjenoga glavnog grada razjedinjene države.

Simbolika Berlinskog zida dobila je novo značenje 9. studenoga 1989. godine, kada je Vlada Demokratske Republike Njemačke, pod pritiskom svih događaja koji su označavali skori kraj komunizma, odustala od svih zabrana putovanja u Zapadni Berlin. Berlinski zid otada gubi svoju dotadašnju funkciju te svojim padom sada simbolizira početak novoga, postkomunističkog razdoblja. Ono je, pak, povezano s političkim promjenama koje su u konačnici dovele do formiranja niza novih država, tako da danas govorimo čak o 27 postkomunističkih, odnosno 22 europske postkomunističke zemlje. Zapadna i Istočna Njemačka ujedinjene su 3. listopada 1990. godine u jedinstvenu državu. Raspadom Sovjetskog Saveza 1991. godine nezavisnost su ponovno stekle tri baltičke države te Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Moldavija, Rusija, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajina i Uzbekistan. Raspadom Jugoslavije te Čehoslovačke tijekom 1992. i 1993. formiraju se sljedeće nove države: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Jugoslavija (danas Srbija i Crna Gora), Češka i Slovačka. Formiranje novih država bilo je dijelom povezano s ratom te intenzivnim etničkim sukobima, posebice na području bivše Jugoslavije (rat protiv Hrvatske i Bosne i Hercegovine, sukobi na Kosovu i u Makedoniji) te na području bivšega Sovjetskog Saveza.

Četrdesetak godina komunističkog režima, odnosno čak sedamdeset godina u Rusiji i većini ostalih bivših sovjetskih re-

publika, nije samo razdoblje koje se može jednostavno okarakterizirati kao razdoblje nedemokratskoga političkog poretka koje treba brzo zaboraviti. To je ujedno i razdoblje intenzivnih društvenih promjena na što je posebno utjecala činjenica da su ta društva, s manjim iznimkama (Češka, Njemačka), većinom bila industrijski nerazvijena, agrarna i uopće modernizacijski zaostala društva. Premda pod snažnom državno-partijskom kontrolom, industrijski je razvoj bio vrlo snažan, posebice u 50-im i 60-im godinama 20. stoljeća. On se najviše zasnivao na mogućnosti ekstenzivne uporabe domaćih sirovina te jeftine radne snage koja je dolazila iz poljoprivrednog sektora. U razdoblju između 1950. i 1970. godine *per capita* rast u Istočnoj Europi bio je 2,4 puta veći od europskog prosjeka. Industrijski doprinos nacionalnom proizvodu porastao je (ako je udio poljoprivrede 1,0) sa 1,3 1965. na 3,4 1983. u Bugarskoj, a sa 5,5 na 7,3 u istom razdoblju u Čehoslovačkoj (Turnock, 1997.:25). No, takav se ekstenzivan tip razvoja, a zbog političke dominacije nad ekonomijom, ubrzo iscrpio i u 80-ima definitivno ušao u, nikada prevladanu, strukturalnu krizu. Konačna i generalno vrlo porazna ekonomska bilanca komunističkog razdoblja može se najbolje ocrtati iz provedene analize razvoja Estonije i Finske u 20. stoljeću (Dallebrant, 1992.:22–26). Tridesetih godina 20. stoljeća ekonomski standard Estonije bio je komparabilan skandinavskome te drugim zapadnoeuropskim državama. Prosječni *per capita* dohodak (mjerenno međunarodnim jedinicama) iznosio je 241 u Estoniji, 286 u Danskoj, 276 u Njemačkoj, 131 u Finskoj, 478 u Engleskoj. Životni standard industrijskoga estonskog radnika bio je na razini 90% standarda finskoga industrijskog radnika 1938. godine. Usprkos porastu standarda estonskih radnika nakon II. svjetskog rata razlika se drastično povećala jer je njihov standard pao na samo 40% standarda

finskih radnika 1983. godine. Stopa mortaliteta dojenčadi u Estoniji iznosila je 14,6 promila 1989. godine (pri čemu valja imati na umu da je Estonija imala jednu od najnižih stopa mortaliteta dojenčadi među tadašnjim sovjetskim republikama), naspram 6,1 promila u Finskoj. Razlika se, zaključuje autor ove studije, počela naglo povećavati od 60-ih, kada se iscrpila osnovica ekstenzivne industrijalizacije, a vlast nije mogla reformirati plansku ekonomiju (Dallebrant, 1992.:30). Reforma planske ekonomije podrazumijevala je radikalnu promjenu političkoga konteksta, a takav korak vlasti nisu bile ni spremne ni sposobne dobrovoljno učiniti.

Usporedo s industrijalizacijom na djelu su bili i drugi modernizacijski procesi, kao što su urbanizacija, intenzivna promjena obrazovne strukture, širenje masovne potrošačke kulture, emancipacija žena i sl. Proces i su bili slični, ali se nisu odvijali istom dinamikom u različitim zemljama. Postotak urbanog stanovništva porastao je između 1950. i 1991. godine sa 20% na 35% u Albaniji, sa 27% na 68% u Bugarskoj, sa 38% na 61% u Mađarskoj, ali već s tada relativno visokih 52% na 77% u Čehoslovačkoj. Zaposlenost u sektoru usluga iznosila je između 30% i 40% u gotovo svim zemljama 1985. godine (Turnock, 1997.:48,24). Međutim, kao što je već na mnogo mjesta pokazano, većina je analitičara suzdržana u konačnoj ocjeni ovih procesa te većina govori o tzv. prisilnoj, devijantnoj ili djelomičnoj modernizaciji, odnosno modernizaciji kojoj su nedostajali neki njeni ključni elementi, prije svega slobodno tržište i demokratski politički odnosi.³ Diskusija o karakteru modernizacije revitalizirana je, s nizom konkretnih društvenih implikacija, početkom 90-ih godina u kontekstu sljedećih dilema: može li se samo nastavi-

ti gdje se stalo, postoje li i dalje snažne prepreke modernizacijskom razvoju, kako dosadašnji komunistički razvoj uvjetuje ovaj sadašnji i onaj budući razvoj? Razlike u perspektivama društvenog razvoja među pojedincima zemljama duboko su svezane s iskustvima njihova povijesnog razvoja (te ovdje spominjane komunističke modernizacije) o čemu može, međutim, nešto više reći detaljnija analiza za pojedinu zemlju ili, barem, grupe zemalja.

Socijalna politika komunizma

Snažan industrijski razvoj bivših komunističkih zemalja bio je, uz tadašnju službenu ideologiju socijalnog oslobođenja radnika, jedan od osnovnih čimbenika implementacije niza programa socijalne sigurnosti. Komunističko je razdoblje, s pravom, identificirano kao razdoblje socijalnih prava i temeljne socijalne sigurnosti, neovisno o svim njegovim problemima i nedosljednostima te neovisno o tome što komunistički socijalni sustav nije bio prilagodljiv dinamičnim promjenama suvremenog svijeta. Može se čak i reći, a zbog svezanosti socijalnoga i političkog sustava, da su za dugovječnost komunističkoga režima dijelom zaslužna (uz autoritarne osobine režima) upravo široka socijalna prava (Županov, 2002.: 13–51). Upravo zbog socijalne sigurnosti koja im je bila nuđena (sigurnost radnog mjesta, socijalno osiguranje i sl.), radnici su pristajali na ograničenja drugih svojih prava (prije svega političkih), na birokratske privilegije te na relativno nizak društveni standard. Ova teza može biti prihvaćena kao opći okvir analize, ali se ne može zaboraviti da je u nizu zemalja došlo i do ozbiljnih pobuna protiv komunističkoga režima, koje su bile krvavo

³ U svom recentnom radu J. Županov govori o polumodernizmu (industrijski razvoj ograničen ideološkim postulatima komunističke utopije). Usp. Županov, 2001. S druge strane I. Rogić preferira izraz "paradoksalna druga modernizacija" (Rogić, 2001.).

ugušene (slučaj Mađarske, Češke, Poljske).

Usprkos ekstenzivnom razvoju socijalnih programa u razdoblju komunizma, počeci socijalne sigurnosti u nizu zemalja sežu u razdoblje kraja 19. i početka 20. stoljeća. Zemlje koje su krajem 19. stoljeća bile u sastavu Austro-Ugarske ili Njemačke (Mađarska, Češka, dio Poljske, Slovenija, Hrvatska...), odnosno one koje su se početkom 20. stoljeća brže industrijski razvijale, prva iskustva s implementacijom socijalnih programa bilježe upravo iz toga razdoblja. U Austriji, odnosno zemljama pod njezinom direktnom vlašću (Češka, Slovenija), zakon o socijalnom osiguranju iz 1888. godine uspostavlja sustav zdravstvenog osiguranja prema Bismarckovu modelu (Cockerham, 1999.: 173). U Mađarskoj je obvezno zdravstveno osiguranje za radnike uvedeno 1891. godine, a mirovinsko osiguranje financirano je iz državnog proračuna samo za službenike od 1912. godine (Müller, 1999.: 60; Ferge, 1999.:231). Obvezno osiguranje Bismarckova tipa za radnike i zaposlenike protiv invalidnosti, starosti i smrti započelo je u Mađarskoj 1. siječnja 1929. godine, ali kako je ruralno stanovništvo bilo isključeno iz osiguranja, samo je 31% stanovništva bilo osigurano 1938. godine. U Hrvatskoj je osiguranje za slučaj bolesti uvedeno, također, 1891. godine, a 1907. ono je prošireno na širi krug radnika, a uvedeno je i osiguranje za slučaj nesreće na poslu. Nakon stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca donosi se Zakon o socijalnom osiguranju radnika 1922. godine koji je pokrivaio sve rizike osim rizika nezaposlenosti no do njegove pune primjene dolazi tek 1937. godine. O razlikama u obuhvatu stanovništva što, između ostaloga, svjedoči kako o različitom povijesnom naslijeđu tako i o različitom industrijskom razvoju u prvoj polovici 20. stoljeća, govori podatak da je u predvečerje Drugoga svjetskog rata u

Poljskoj 30% stanovništva bilo zdravstveno osigurano, a u Rumunjskoj samo 5% (Cockerham, 1999.:149,195). Poljski je slučaj posebice ilustrativan jer je, zbog podijeljenosti Poljske do 1918. godine između Njemačke, Austrije i Rusije, različit i početak implementacije programa socijalnog osiguranja u pojedinim dijelovima zemlje (Müller, 1999.:93). U dijelu zemlje pod njemačkom vlašću mirovinsko je osiguranje radnika uvedeno 1889. zakonom kancelara Bismarcka. U regijama pod austrijskom vlašću starosno osiguranje radnika uvedeno je 1906. godine, ali u dijelovima pod ruskom vlašću sve do kraja I. svjetskog rata nije bilo nikakvih programa osiguranja radnika. Ruski socijaldemokrati, potaknuti Bismarckovim idejama, na svome kongresu 1912. godine naglašuju važnost da osiguranje pokriva sve rizike. No do postupne implementacije tih ideja dolazi tek nakon komunističke revolucije i to u kontekstu izrazito loše socijalne situacije, nepostojeće industrijske infrastrukture te politički nestabilne i diktaturom obilježene situacije (Manning, 2002.).

Ovakva je tradicija omogućila komunističkoj vlasti da povijest socijalnog osiguranja velikim dijelom veže uz svoju vlast. No socijalno je osiguranje prije svega bilo namijenjeno radnicima i službenicima, dakle onima koji su bili zaposleni u državnom sektoru. Nova socijalna prava (plaćeno bolovanje, mirovina, dječji doplaci...) bila su presudna u privlačenju radne snage koja je dolazila iz sela, a čiji je jeftin rad bio *condicio sine qua non* primarne i ekstenzivne industrijalizacije. Ovi su se procesi dijelom razlikovali među pojedinim državama, ali su obrasci razvoja socijalnih prava i socijalne politike bili takvi da ih se može svesti pod zajednički nazivnik. Zanimljivo je, ipak, da u literaturi ne postoji usklađena ocjena komunističke socijalne politike kao, uostalom, i ocjena samoga komuni-

stičkog razdoblja.⁴ Rezimirajući različita gledišta različitih autora, Bob Deacon tvrdi da su autori sa Zapada načelno nešto benevolentniji, dok su oni s Istoka kritičniji prema dotadašnjoj komunističkoj praksi (Deacon, 1993.). To nije čud-

no, jer su prvi vidjeli ono čega na Zapadu nema (minimalna nezaposlenost, niska društvena nejednakost, razmjerno velika prava, primjerice u obiteljskoj politici i sl.), dok su drugi vidjeli mnoge negativne strane istoga (nerazvijenost usluga, nizak

Tablica 1.

Socijalna politika komunizma – prednosti i nedostaci⁵

Prednosti	Nedostaci
Sigurnost radnog mjesta za mnoge	Skrivena nezaposlenost, neadekvatna socijalna zaštita nezaposlenih
Niske dohodovne i društvene razlike	Skrivene privilegije partijsko/državne birokracije
Besplatna zdravstvena zaštita za sve	Nejednaki pristup zdravstvenim uslugama, nizak zdravstveni standard, lošiji zdravstveni indikatori spram Zapada
Ekstenzivni porodijski dopusti, bolovanja zbog njege djeteta, subvencionirani vrtići i jaslice	Ekonomska nužnost zapošljavanja žena, teška kombinacija rada i kućanskih obveza, seksistička podjela rada
Visokosubvencionirani državni stanovi	Nedostatak stambenog prostora, problemi u distribuciji subvencioniranih stanova
Patronat nad mirovinskim i zdravstvenim sustavom, relativno ekstenzivna prava (npr. ranije umirovljenje)	Slaba veza između uplaćenih naknada i prava, neautonomnost sustava i neusklađenost s ekonomskim mogućnostima
Državno/partijski paternalizam nad radom	Potpuno odsustvo prava na artikulaciju autonomnih socijalnih potreba

Tablica 2.

Mortalitet dojenčadi (broj umrlih na 1.000 živorođenih u prvoj godini života) i očekivano trajanje života muškaraca i žena u času rođenja u odabranim europskim zemljama, 1980.

Zemlja	Mortalitet dojenčadi	Očekivano trajanje života – M	Očekivano trajanje života – Ž	Zemlja	Mortalitet dojenčadi	Očekivano trajanje života – M	Očekivano trajanje života – Ž
Albanija	50,3	67,7	72,2	Austrija	14,4	69,0	76,0
Bugarska	20,0	68,4	73,8	Belgija	12,2	69,9	76,5
Hrvatska	20,5	66,6	74,2	Finska	7,6	69,3	77,8
Češka R.	16,6	66,8	73,9	Francuska	10,1	70,2	78,3
Mađarska	23,0	65,5	72,7	Njemačka	12,5	69,6	76,1
Poljska	25,5	66,0	74,4	Italija	14,4	70,6	77,2
Rumunjska	29,0	66,6	71,8	Nizozemska	8,6	72,5	79,1
Ruska F.	22,1	61,5	73,1	Španjolska	12,3	72,2	78,2
Slovačka	20,6	66,8	74,3	Švedska	6,9	72,8	78,8
Slovenija	15,1	67,3	75,2	UK	14,0	70,8	76,9

Izvor: Conseil d l'Europe, 2002.

⁴ Probleme ocjene komunističkog razdoblja vrlo je rano (a nakon pada komunizma) i pregnantno formulirala poljska autorica: "Many persons find it difficult to come to terms with the 45 years of the communist rule in Poland. Are they to be condemned and rejected in toto, or has one to admit that the communists also rendered certain services to society?" (Kolarska-Bobinska, 1992.:63)

⁵ Tablica je preuzeta iz Deacon (1993.:178) ali je ovdje dijelom izmijenjena.

standard, lošiji zdravstveni indikatori, birokratske privilegije i sl.). O tome svjedoči sljedeća analiza prednosti i nedostataka socijalne politike komunističkoga razdoblja (tablica 1.) te usporedba dvaju ključnih zdravstvenih indikatora u odabranim zapadnim i istočnim europskim zemljama (tablica 2.).

TRANZICIJA I NJEZINE SOCIJALNE POSLJEDICE

Ekonomsko-politički kontekst

Potpuni kolaps komunističkoga projekta te nastojanja uspostave potpuno novih društvenih odnosa proizveli su niz društvenih posljedica koje predstavljaju okvir socijalnim reformama.

Kao što je jasno vidljivo iz 3. tablice, ekonomski su poremećaji prvi došli do izražaja. Oni govore o velikom ekonomskom restrukturiranju, odnosno o (većim dijelom zakonitim, očekivanim) posljedicama toga restrukturiranja: smanjivanju industrijskog sektora i/ili njegova (djelomična) modernizacija u dijelu zemalja, rastu sektora usluga, povećanju udjela privatnog sektora u BDP-u, ekonomskoj recesiji i sl. Kumulativan ekonomski pad u desetogodišnjem razdoblju iznosio je od 6% u Poljskoj do čak 78% u Gruziji. U zemljama srednje Europe (npr. Češka, Mađarska, Poljska, Slovenija) zabilježene su dvije, tri ili najviše četiri godine konzekutivnoga ekonomskog pada, dok je on u zemljama bivšega Sovjetskog Saveza iznosio od najmanje 4 do čak 10 godina

(The World Bank, 2002.:5). Upravo usporedba realnoga BDP-a 1990. godine i onoga 2000. godine govori o tome u kojoj su mjeri ekonomske reforme bile uspješne, odnosno na koji su način one mogle biti izvedene u pojedinim zemljama; ovi, ali i drugi podaci, nedvojbeno govore ne samo o poteškoćama već, možda, i o neprimjerenosti projekta ekonomske restrukturacije u zemljama ZND-a.⁶ Djelomičnu sliku restrukturacije upotpunjuje indeks Ekonomske banke za obnovu i razvoj (izvorno EBRD – European Bank for Reconstruction and Development), a koji ocjenama od 1 (bez promjene) do 4 (standard industrijskih tržišnih ekonomija) mjeri progres u područjima kao što su: privatizacija malih i srednjih poduzeća, restrukturacija poduzeća i upravljanja, liberalizacija cijena, trgovinska razmjena sa svijetom, politika kompetitivnosti, bankovna reforma te reforma tržišta kapitala i nebankovnih financijskih institucija. Premda su ocjene varirale tijekom proteklih godina, one su u načelu vrlo konzistentne. Već pogled na jednu godinu dovoljno govori: ocjena 3 i više označuje radikalne reformatore, između 2 i 3 umjerene te ispod ocjene 2 spore reformatore. No zaokruženi pogled na ekonomske performanse tranzicijskog razdoblja daju tek podaci o realnom BDP-u *per capita* te, možda još više, o realnom BDP-u *per capita*, ali izraženom putem indeksa kupovne moći (izvorno PPP – *purchasing-power-parity*). Riječ je o indikatoru koji možda najbolje odražava go-

⁶ Premda to nije izvorna tema ovog rada, valja istaći da, usprkos mnogim kritikama, stručnjaci vodećih svjetskih ekonomskih agencija i dalje inzistiraju na važnosti zaokruženih i cjelovitih tržišnih reformi, ali koje moraju pratiti reforme svih institucija i aktera. To dobro ilustriraju sljedeća dva citata. "An analysis of structural change in transition economies reveals that those countries that have liberalised markets and trade more quickly have adjusted the composition of their economic activity towards that of comparable market economies more rapidly than slow and uneven reformers" (EBRD, 1999.:8). "While the initial conditions that prevailed at the beginning of transition were critical for explaining the output decline that occurred initially in all countries, market-oriented policy reforms have played a significant role in promoting subsequent growth. Creating an environment that disciplines old enterprises to absorb those resources and undertake new investments, without titling the playing field in favor of any particular type of enterprise, is central to economic growth" (The World Bank, 2002.:xxviii).

leme razlike između tranzicijskih zemalja, a koje idu od slovenskih 17.310 US\$ *per capita* do tadžikistanskih 1.090 US\$ *per capita*.

Društveno-ekonomska heterogenost regije postavlja pitanje ne samo mogućnosti primjene iste razvojne politike, već i grupiranja zemalja. Riječ je o vrlo osjet-

Tablica 3.

Ekonomske indikatori tranzicije⁷

Zemlje	Kumulativni ekonomski pad, %	Realni BDP, 2000. (1990. = 100)	BDP, US\$ per capita 2000.	PPP BDP, US\$ per capita, 2000.	EBRD prosječni tranzicijski indeks, 1999
Zemlje srednje i jugoistočne Europe	22,6	106,5	3.855	9.165	3,1
Albanija	33	110	1.120	3.600	2,5
Bugarska	16	81	1.520	5.560	2,8
Hrvatska	36	87	4.620	7.960	3,0
Češka R.	12	99	5.250	13.780	3,4
Estonija	35	85	3.580	9.340	3,4
Mađarska	15	109	4.710	11.990	3,6
Litva	51	61	2.920	7.070	3,0
Letonija	44	67	2.930	6.980	3,1
Pojska	6	144	4.190	9.000	3,4
Rumunjska	21	82	1.670	6.360	2,8
Slovačka	23	105	3.700	11.040	3,3
Slovenija	14	120	10.050	17.310	3,2
Zajednica neovisnih država	50,5	62,7	850	3.730	2,2
Armenija	63	67	520	2.580	2,5
Azerbajdžan	60	55	600	2.740	2,3
Bjelorusija	35	88	2.870	7.550	1,4
Gruzija	78	29	630	2.680	2,7
Kazahstan	41	90	1.260	5.490	2,6
Kirgistan	50	66	270	2.540	2,7
Moldavija	63	35	400	2.230	2,7
Rusija	40	64	1.660	8.010	2,4
Tadžikistan	50	48	180	1.090	2,0
Turkmenistan	48	76	750	3.800	1,4
Ukrajina	59	43	700	3.700	2,4
Uzbekistan	18	95	360	2.360	2,0

⁷ Podaci u ovoj tablici prezentirani su temeljem četiriju različitih izvora: The World Bank, 2002., EBRD, 2000. te Internet-stranica Svjetske banke i Međunarodnoga monetarnog fonda: www.imf.org i www.worldbank.org. EBRD prosječni tranzicijski indeks izračunat je ovdje kao prosječna vrijednost osam pojedinačnih indeksa, a na isti način kako su to, temeljem podataka EBRD-a za 1998. godinu, učinili stručnjaci MMF-a te ga prezentirali na svojim Internet-stranicama. Kako u prvom od ovih četiriju izvora nisu objavljeni podaci za Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu te Jugoslaviju njih se ni ne navodi u ovoj tablici.

ljivom pitanju, o čemu svjedoče različita rješenja različitih agencija koje propituju tranziciju i njezine različite aspekte. Podjela na dvije velike grupe svih postkomunističkih zemalja iz tablice 3. najlakši je put, a primijenjen je u analizi Svjetske banke i Europske banke za obnovu i razvoj. S druge strane, UNICEF ulazi u mnogo detaljniju, ali još uvijek tehničku podjelu, unutar koje razlikuje čak sedam grupa zemalja: srednja Europa, bivša Jugoslavija, jugoistočna Europa, baltičke države, zapadni ZND, Kavkaz te srednja Azija. No, osim ovakvih globalnih podjela, analiza često uključuje posebne parametre. Kada govori o razvojnim perspektivama tranzicijskih zemalja Svjetska banka prvu grupu razdvaja na dvije: srednja Europa + Baltik te jugoistočna Europa, premda uvijek nije jasno koje su zemlje uključene u koju grupu. Još su zanimljivije podjele koje dolaze do izražaja prilikom analize reformi socijalnog sektora, a koje ponovno nude ekonomsko-financijske institucije snažno prisutne u ovom području. Pritom u svakom posebnom slučaju treba dobro procijeniti koji kriteriji stoje u pozadini analize te koja je njihova univerzalnija validnost: primjerice, jedan od takvih kriterija podjele jest analiza Svjetske banke koja zemlje klasificira shodno tome jesu li one poduzele mirovinsku reformu sukladnu prijedlozima same Svjetske banke (Deacon, 2000.).

Politički kriteriji su također u igri, a čini se da se oni krajem 90-ih formaliziraju procesom pridruživanja EU. Tablica 4. uspoređuje, tako, ekonomski dostignuti razvoj dviju grupa kandidata za EU, premda podjela na dvije grupe kandidata formalno više ne postoji. Ova je tablica zanimljiva i stoga što ponovno govori o velikim disparitetima među zemljama, ali

Tablica 4.

Usporedba kandidatskih zemalja sa EU, 1999.⁸

EU-kandidati	BDP per capita		Stanovništvo (milijuni)
	US\$	PPP ponder	
Grupa 1998.	4.254	10.184	62,4
Grupa 2000.	1.958	6.349	42,2
EU-15	22.672	22.303	375,3
EU – maksimum	43.467	36.727	82,1
EU – minimum	11.433	15.207	0,4

ukazuje i na to da je ekonomski razvoj u velikoj mjeri povezan s dosezima cjelokupne društvene preobrazbe. Naime, EU je na samitu u Kopenhagenu 1993. godine odlučila da ovoj asocijaciji mogu prići sve bivše postkomunističke zemlje, ali da pritom moraju zadovoljiti sasvim određene ekonomske i političke kriterije. Riječ je o tri opća, tzv. kopenhagenska kriterija:

– stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina;

– postojanje funkcionirajuće tržišne ekonomije, kao i sposobnost suočavanja s pritiscima kompetitivnosti i tržišta unutar Unije;

– sposobnost preuzimanja obveza članstva u Uniji.

Godine 1995., na zasjedanju Europskog vijeća u Madridu, dodan je i četvrti kriterij:

– prilagođavanje administrativnih i pravosudnih struktura normama EU, kako bi se zakonodavni okvir preuzet iz EU u sklopu prve tri točke mogao djelotvorno primjenjivati.⁹

Temeljem ovih kriterija i procjene tadašnjega tranzicijskog puta, na sastanku Europskoga vijeća u Luksemburgu u

⁸ Grupa 1998.: Češka R., Estonija, Mađarska, Poljska, Slovenija. Grupa 2000.: Bugarska, Litva, Letonija, Rumunjska, Slovačka R. Izvor: www.imf.org.

⁹ Informacije o procesu pridruživanja dostupne su na web-stranici EU: www.europa.eu.int. O tome usp. i Mihaljek, 2003.

prosincu 1997. godine donesena je formalna odluka o započinjanju procesa pridruživanja sa šest zemalja (pet postkomunističkih te Cipar), s tim da proces ostaje otvoren i drugim zemljama. Proces pridruživanja usmjeren je na prihvaćanje pravne stečevine Unije (*acquis communautaire*), a podijeljene u 31 poglavlje. U prosincu 1999. godine, na samitu u Helsinkiju, odlučeno je da se proces pridruživanja proširi na još pet postkomunističkih zemalja (zajedno s Maltom). Istodobno je formalno ukinuta podjela na prvi i drugi val proširenja i to zbog odluke da će se svaka potencijalna kandidatkinja promatrati zasebno, prema svojim vlastitim postignućima. Konačno, na ponovnom sastanku u Kopenhagenu u prosincu 2002. godine, odlučeno je da će 1. svibnja 2004. godine u članstvo EU biti primljene sljedeće zemlje: Češka, Estonija, Litva, Letonija, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija. Bugarska i Rumunjska kandidatkinje su za sljedeći krug proširenja, kao možda i neke zemlje jugoistočne Europe (premda to još nije definirano). Kako zbog političke i ekonomske nestabilnosti zemlje Jugoistočne Europe nisu do tada bile uključene u proces pridruživanja, za njih je EU 1999. godine osmislila proces stabilizacije i pridruživanja, koji je do sada započet (u smislu potpisanih ugovora) samo s Makedonijom i Hrvatskom.

Socijalne posljedice

Problem socijalnih indikatora (socijalnih posljedica) tranzicije jest krucijalno pitanje neriješenoga statusa. Naime, u prvih pet do šest godina tranzicijskog razdoblja o njima se sasvim marginalno raspravlja, premda već politički izbori 1993. godine u Mađarskoj i Poljskoj, a kada se bivše komunističke a sada socijaldemokratske stranke vraćaju na vlast, sasvim jasno daju naslutiti da glavno društveno pitanje postaje pitanje socijalnih nesigurnosti.

Od 1991. do 1995. godine broj onih koji novi sustav ocjenjuju lošijim u odnosu na prethodni značajno je porastao: sa 14% na 23% u Češkoj, sa 23% na 39% u Poljskoj, sa 35% na 51% u Slovačkoj te sa 40% na 51% u Mađarskoj (Ferge, 1998.:56). Ono što se u zemljama koje se često nazivaju naprednijima desilo već početkom 90-ih (a koje su, uz ekonomski oporavak, daljnje socijalno raslojavanje uspjele barem djelomično sanirati) u Rusiji je, te većini drugih postsovjetskih zemalja, u drugoj polovici 90-ih kulminiralo do pravoga socijalnog kolapsa. Rusku je socijalnu situaciju najpregnantnije opisao Guy Standing dovodeći (pod njezinim dojmom) u pitanje racionalnost cjelokupne društvene preobrazbe (Standing, 1998.). Razmjeri socijalnih neuravnoteženosti postupno su doveli do situacije u drugoj polovici 90-ih da svaka studija tranzicijskog razdoblja (uključujući i one financijskih agencija) detaljno dokumentira sve socijalne posljedice tranzicijskog razdoblja. Osim na razini priznavanja činjenica, velika se pozornost sada posvećuje i dubljoj vezi socijalnih problema s procesom cjelokupne društvene preobrazbe, jer postaje sasvim jasno da nove društvene institucije nije moguće graditi na temeljima siromaštva i nejednakosti koje razaraju društvo. Ovo razumijevanje, međutim, ne uspijeva razriješiti početnu dilemu: je li do socijalnog kolapsa zaista došlo zato što reforme nisu bile brze i učinkovite? Čak i kad se prizna da za postkomunističke reforme u nizu zemalja nisu postojale ni minimalne društvene pretpostavke i dalje se moramo suočiti s temeljnom činjenicom: drugoga puta zasada nema, ili nema društvenih aktera koji ga mogu izvesti.

Analiza socijalnih posljedica cjelokupne društvene preobrazbe ponovno jasno govori o dvjema grupama postkomunističkih zemalja, onih srednje i (većim dijelom) jugoistočne Europe te zemalja

Tablica 5.
Socijalni indikatori tranzicije, odabrane zemlje¹⁰

Zemlja	Totalna stopa fertiliteta, 1999.	Mortalitet dojenčadi, 1999.	Očekivano trajanje života muškaraca		Ginijev koeficijent distribucije dohotka	
			1989	1999	1989	1998
Albanija	2,10	12,3	69,6	71,7	–	–
Bugarska	1,23	14,6	68,6	67,9	0,233	0,345
Bjelorusija	1,31	11,5	66,8	62,2	0,229	0,253
Češka R.	1,13	4,6	68,1	71,4	0,198	0,212
Hrvatska	1,38	7,7	66,8	–	–	0,350
Mađarska	1,29	8,4	65,4	66,3	0,225	0,250
Moldavija	1,40	18,2	65,5	63,7	0,251	–
Poljska	1,40	8,9	66,7	68,8	0,275	0,326
Rumunjska	1,30	18,6	66,5	66,1	0,237	0,298
Rusija	1,17	16,9	64,2	59,9	–	0,470
Slovačka	1,33	8,3	66,8	69,0	–	0,326
Slovenija	1,21	4,5	68,8	71,4	–	0,243
Ukrajina	1,10	12,8	66,0	63,0	0,228	–

Izvor: Unicef, 2001.

ZND-a. Naravno, i unutar tih dviju grupa zemalja postoje razlike koje detaljnija analiza ne smije zanemariti. O svemu vrlo jasno govori sljedeći pregled činjenica (Fajth, Micklewright, 2001.):

– Osam od dvadeset ključnih socijalnih indikatora zabilježio je progres između 1989. i 1999. u većini zemalja: mortalitet dojenčadi, adolescentska trudnoća, pobačaj, obuhvaćenost školovanjem, mortalitet roditelja, mortalitet mladih te očekivano trajanje života za muškarce i žene. Međutim, u 17 od 27 zemalja većina je indikatora zabilježila ozbiljan regres.

– Desio se i veliki demografski zaokret. Ukupan broj djece (108 milijuna) je za 13% manji nego 1989. godine. Udjel

sklopljenih brakova smanjio se za trećinu, a udjel djece rođene izvan braka povećao se sa 11% na 22%.

– S vrlo niske razine Ginijev je koeficijent dohodovne nejednakosti porastao do prosječne razine OECD-zemalja, ali u Rusiji, Moldaviji, Armeniji, Gruziji i Tadžikistanu i znatno više, sve do razine niža latinoameričkih zemalja.

– Krajem 90-ih 18 milijuna djece živjelo je u kućanstvima s manje od 2,15 US\$ *per capita* dnevno. Premda je takve djece najviše u zemljama ZND-a, oko dva milijuna siromašne djece živi u svim ostalim postkomunističkim zemljama.

– Stopa mortaliteta je povećana u takvom opsegu da je u razdoblju

¹⁰ Za zemlje za koje se u ovom izvoru ne navode podaci za odabranu godinu, oni ni nisu ovdje prezentirani, premda to ne znači da ti podaci ne postoje ili se ne navode za neke druge godine. Za neke zemlje i neke podatke (posebice one kod kojih su moguće veće nepreciznosti, kao što je Ginijev koeficijent) u izvorniku se navode (često vrlo različiti podaci) iz dva izvora, ali je to ovdje zanemareno. Za Hrvatsku se za 1989. godinu navodi Ginijev koeficijent distribucije dohotka od čak 0,360, što je daleko iznad svih drugih zemalja iz te godine pa je, očito, riječ o pogrešnom podatku – to je i razlog što on u ovoj tablici nije naveden.

1990.–1999. bilo 3,2 milijuna više umrlih, nego što bi ih bilo da je stopa mortaliteta ostala na razini iz 1990. godine.¹¹

– Veliki je porast zaraznih bolesti, posebice HIV/AIDS-a i tuberkuloze: čak 90% od krajem 2000. godine procijenjenih 700.000 HIV-pozitivnih osoba živi u Rusiji i Ukrajini.

– Oko 9 milijuna ili trećina onih iz dobne skupine 15–18 godina u 1999. godini nisu obuhvaćena redovnim školovanjem. Pristup obrazovanju i kvaliteta obrazovanja pogoršani su, posebice u ruralnim predjelima. Jedan od bitnih razloga tome jest povećani udjel roditeljskog sufinanciranja troškova školovanja.

Tablica 6.¹²

Stavovi o nejednakosti i pravdi u tranzicijskim i tržišnim ekonomijama

Stavovi	SIE (%)	OECD (%)	Razlika
Dohodovne razlike			
1. Razlike u dohotku su prevelike u tvojoj zemlji ("jako se slažem")	64	35	+29
2. Odgovornost je vlade smanjivanje razlika u dohocima između ljudi s visokim i niskim dohocima ("jako se slažem")	47	26	+21
Što određuje prednost?			
3. Ljudi u tvojoj zemlji nagraduju se prema trudu? ("ne slažem se" ili "jako se ne slažem")	69	32	+37
4. Ljudi u tvojoj zemlji nagraduju se prema sposobnostima i vještinama? ("ne slažem se" ili "jako se ne slažem")	58	24	+34
5. Da bi došao do vrha u tvojoj zemlji moraš biti korumpiran? ("slažem se" ili "jako se slažem")	51	29	+22
6. Koliko je za uspjeh važan dolazak iz bogate obitelji? ("bitno" ili "vrlo bitno")	40	23	+17
7. Koliko je za uspjeh važno poznavanje pravih ljudi? ("bitno" ili "vrlo bitno")	59	49	+10
Što bi trebalo određivati prednost?			
8. U redu je omogućiti djeci bolje obrazovanje ako imaš više prihode? ("vrlo nepravedno")	44	40	+4
9. U redu je omogućiti bolju zdravstvenu skrb ako imaš više prihode? ("vrlo nepravedno")	40	42	-2
10. Način kako se obavlja posao važan je kod određivanja plaće? ("bitno" ili "vrlo bitno")	80	83	-3
11. Odgovornost u poslu važna je kod određivanja plaće? ("bitno" ili "vrlo bitno")	75	78	-3
12. Ako posao traži nadgledanje ostalih, važno je kod određivanja plaće? ("bitno" ili "vrlo bitno")	51	49	+2
13. Ako osoba ima uzdržavanu djecu, važno je kod određivanja plaće? ("bitno" ili "vrlo bitno")	46	42	+4
14. Broj godina provedenih u obrazovanju važan je kod određivanja plaće? ("bitno" ili "vrlo bitno")	56	50	+6

Izvor: Unicef, 2001.:17–18.

¹¹ U podacima o broju umrlih nisu uračunati podaci za Bosnu i Hercegovinu.

¹² Zemlje srednje i istočne Europe jesu: Bugarska, Češka R., Mađarska, Latvija, Poljska, Rusija i Slovenija. Zemlje OECD-a jesu: Austrija, Kanada, Francuska, Njemačka, UK, Japan, Nizozemska, Norveška, Portugal, Švedska i Švicarska. Tablica je prethodno objavljena i u Zrinščak, 2002.a i 2002.b.

Nema sumnje da je riječ o ozbiljnim društvenim posljedicama s kojima se svaka strategija društvenog razvoja mora ozbiljno suočiti. Zanimljiv je, međutim, slučaj srednjoeuropskih zemalja koje nisu zabilježile tako razorne socijalne posljedice i u kojima su, u promatranom razdoblju, neki ključni socijalni indikatori (ili, čak, većina njih) zabilježili poboljšanje. U njima se kao glavni problem postavio problem nezaposlenosti te, u javnosti snažno percipirano, povećanje društvenih razlika. Premda su podaci često vrlo neprecizni, oni dostupni o Ginijevu koeficijentu to potvrđuju. Društvene su se nejednakosti izrazito povećale u kratkom vremenskom razdoblju, ali se one (barem za većinu srednjoeuropskih zemalja) ne razlikuju bitno od društvenih nejednakosti u zemljama OECD-a. To može značiti da socijalna politika mora voditi računa kako o pokušajima njihova ublažavanja, odnosno još više o tome da socijalne reforme ne proizvedu njihovo daljnje povećavanje ali da one, na ovoj razini, nisu takve da mogu ugroziti temeljeno funkcioniranje demokratskoga društvenog poretka. No činjenice se ovdje moraju povući pred javnom percepcijom koja razlike smatra prevelikima i neopravdanima, i to iz dva temeljna razloga. Prvo, one su povećane vrlo naglo (negdje i udvostručeno) te još u mnogo slučajeva nema adekvatnih mehanizama za njihovo saniranje. Drugo, društvene nejednakosti povezane su s (nepoštenom, nemoralnom, nepravednom, politički manipuliranom...) privatizacijom tako da one jednim dijelom nisu proizvod rada, sposobnosti, ulaganja i sl. O tome nedvojbeno svjedoče podaci u sljedećim dvjema tablicama (6. i 7.), koji govore u prilog razmatranju nekih bitnih zajedničkih karakteristika različitih tranzicijskih zemalja. Stoga društvene nejednakosti valja promatrati i iz

perspektive njihova utjecaja na stabilizaciju novoga ekonomsko-društvenog poretka.

Tablica 7.

Uzroci bogatstva u Bugarskoj, % ispitanika¹³

Uzroci	Vrlo važno	
	1991	1996
Sposobnost i talent	30,5	10,7
Više sreće	20,6	19,5
Beskrupuloznost	52,0	60,5
Marljivost	36,8	20,4
Dobre veze	65,4	63,9
Bolje početne mogućnosti	53,1	55,8
Ekonomski sustav omogućuje bogatima nepoštenu prednost	53,3	61,6

Izvor: A. Stoyanov, M. Pavlikianova, A. Nontchev, G. Krasteva, 2002.

RAD, ZAPOSLENOST, NEZAPOSLENOST

Prva i najočitija promjena u tranzicijskom razdoblju došla je do izražaja u području rada i zaposlenosti. Stabilna i sigurna zaposlenost pretvorila se u nesigurnu i nezaštićenu zaposlenost, praćenu visokom nezaposlenošću te drugim promjenama u strukturi rada. Nezaposlenost je među ovim promjenama bila najočitija i njoj je posvećivana najveća pozornost u mnogim analizama. Pritom se i ovdje u velikoj mjeri nametnuo problem njezina mjerenja, jer su zemlje postupno prelazile s postupka prikupljanja podataka administrativnim putem na metodu ankete radne snage, a koja se temelji na međunarodnoj standardnoj definiciji nezaposlenosti.¹⁴ Razlike između ovih dviju metoda mjerenja, a unutar kojih se zrcale razlike u administrativnim postupcima te stanju na tržištu rada u pojedinim zemljama, vidljive su u sljedećoj tablici.

¹³ Slično pokazuju i neka istraživanja u Hrvatskoj. Usp. Šakić, 1999. i Šundalić, 1999.

¹⁴ O tome usp. Kerovec, 1999.

Tablica 8.

Stope nezaposlenosti iz dvaju izvora (u % od radne snage)

Zemlja	1993.		1997.	
	Registrirana nezaposlenost	Nezaposlenost prema ARS	Registrirana nezaposlenost	Nezaposlenost prema ARS
Bugarska	16,0 (III.)*	21,4 (III.)	13,7 (IV.)	13,7 (IV.)
Hrvatska	16,6**	bez pod.	15,6 (IV.)***	9,9 (IV.)***
Češka R.	3,5**	3,7 (IV.)	5,2**	5,2 (IV.)
Estonija	5,0****	bez. pod.	4,6****	10,5 (II.)
Mađarska	12,1**	11,6 (IV.)	10,4**	8,7 (IV.)
Poljska	16,4**	14,9 (IV.)	10,5**	10,2 (II.)
Rusija	1,1**	5,6 (IV.)	2,8**	9,0 (IV.)

* broj u zagradi odnosi se na kvartal za koji su prezentirani podaci;

** podatak s kraja godine;

*** 1996.;

**** tražitelji posla.

Izvor: Nesporova, 1999.

Premda se u nekim zemljama rast nezaposlenosti zaustavio, situacija je i dalje vrlo različita te se krajem 2000. godine zemlje-kandidatkinje za EU (za koje Eurostat priređuje komparabilne podatke) mogu grubo svrstati u dvije grupe: zemlje s postojanom visokom nezaposlenošću, a koja je u 2000. i dalje iznosila od 13% do 19% (Bugarska, Estonija, Letonija, Litva, Poljska i Slovačka) te zemlje s niskom nezaposlenošću koja je slična prosjeku EU te se kreće od oko 6% do 9% (Češka, Mađarska, Rumunjska, Slovenija) (European Communities, 2002.:133). Primjetno je, također, da kretanje nezaposlenosti, premda je povezano s ekonomskim kretanjima, ne prati linearno porast BDP-a. Struktura nezaposlenosti i kretanja na tržištu rada, usprkos mnogim zajedničkim karakteristikama, razlikuju se od zemlje do zemlje pa pojedine analize s pravom zaključuju kako svaka zemlja mora ekonomski razvoj usklađivati sa, svojoj situaciji prilagođenoj, specifičnom kombinacijom aktivnih i pasivnih mjera na tržištu rada.

Struktura nezaposlenosti pokazuje nekoliko karakteristika. Prvo, zamjetne su

velike regionalne razlike među pojedinim zemljama, tako da i zemlje s niskom nezaposlenošću bilježe visoke stope u pojedinim svojim najslabije razvijenim regijama (Nesporova, 1999.; EBRD, 2000.). Drugo, nezaposlenost je uvelike stagnantna te je u mnogim zemljama vrlo velik udjel duge nezaposlenosti (duže od godinu dana). Treće, grupe stanovništva koje su najviše izložene nezaposlenosti jesu: mladi bez obrazovanja i iskustva, stariji radnici, invalidne osobe i one sa zdravstvenim teškoćama te u nekim zemljama etničke manjine. U slučaju žena situacija varira među zemljama. Četvrto, u velikom broju zemalja jaka je i jasna povezanost između nezaposlenosti i siromaštva. Analiza EBRD-a rađena na uzorku od pet zemalja pokazala je da najveći udjel nezaposlenih u grupi 20% najsiromašnijih prema potrošnji ima Hrvatska (40%), a slijede je Rusija (preko 35%) i Armenija (preko 25%). U ovom uzorku zemalja jedino u Ukrajini i Kirgistanu nezaposleni participiraju među siromašnima u jednakoj mjeri kao i druge grupe stanovništva, a što se može objasniti velikim udjelom neformalnoga i povremenog rada (EBRD, 2000.:108).

Usporedo s enormnim povećanjem broja nezaposlenih, u svim se zemljama uvode odnosno redefinišu prava nezaposlenih. Bivša Jugoslavija je bila jedina zemlja koja je osiguranje od nezaposlenosti uvela još 1952. godine. No u kratkom razdoblju nakon definiranja prava nezaposlenih s osnova osiguranja, pod utjecajem velikih izdataka za nezaposlene te pod pritiskom međunarodnih financijskih agencija, dolazi do redefinicije niza prava, odnosno do njihova smanjivanja te pooštavanja kriterija (Deacon, 1994.:71). U Mađarskoj je do revizije prava dolazilo svakih nekoliko godina, a 1999. godine je smanjeno čak i razdoblje u kome se može primati naknada za nezaposlenost sa 12 na 9 mjeseci. Između 1992. i 1998. ukupan iznos naknade nezaposlenima izgubio je 63% svoje vrijednosti, a iznos *per capita* 50% vrijednosti (Ferge, Tausz, 2001.:116–117). Sukladno takvom razvoju situacije, udjel troškova za aktivne mjere na tržištu rada relativno je malen, a samo se manji broj zemalja može pohvaliti uspješima aktivne politike tržišta rada i to samo prema nekim određenim kategorijama nezaposlenih.

Premda je nezaposlenost najvidljivija društvena posljedica tranzicijskih promjena, ne treba smetnuti s uma velike promjene u strukturi rada i zaposlenosti. Najveći gubitak poslova zabilježen je u industrijskom sektoru u svim zemljama, osim djelomično u Češkoj, Estoniji i Mađarskoj. Recesijom su najviše bile pogođene industrijske grane s visokom dodatnom vrijednošću, kao što su tekstilna, kožna, drvna, metalna i slične industrije (Nesporova, 1999.:11–13). Usporedo s tim došlo je i do stanovitog porasta uslužnog sektora. Udjel zaposlenosti u terciarnom sektoru povećan je od 1990. do 1997. sa 37,4% na 43,2% u Bugarskoj, sa 45% na 59,1% u Mađarskoj, sa 33,5 na 41,9% u Poljskoj te sa 44,5% na 50,8% u Ruskoj Federaciji. Nova su radna mjesta

najviše bila kreirana u financijskom, trgovinskom, turističkom i uopće uslužno-potrošačkom sektoru, a to je povezano i s povećanjem udjela privatnog sektora u zaposlenosti. U tome su najopsežnije reforme poduzele srednjoeuropske zemlje pa je u Poljskoj i Češkoj već 70% od ukupne zaposlenosti krajem 90-ih bilo u privatnom sektoru (EBRD, 2000.:99).

Uvjeti zapošljavanja također su u velikoj mjeri doživjeli promjene. Fleksibilizacija i liberalizacija rada zajednička je karakteristika svih zemalja, ali je ponovno moguće uočiti bitne razlike među grupama zemalja. Udio zaposlenih s punim radnim vremenom, većinom u javnom sektoru, viši je u zemljama bivšega Sovjetskog Saveza nego u zemljama srednje Europe: to govori ne o boljim uvjetima rada u prvoj grupi zemalja, već više o sporom procesu privatizacije i uopće reforme tržišta rada. Opće pogoršanje uvjeta rada povezano je i sa širenjem alternativnih strategija koje se klasificiraju u dvije kategorije: rad u neformalnom sektoru u cilju pukoga preživljavanja te obavljanje više poslova istodobno (EBRD, 2000.:102–103). U prvoj skupini najčešći su oni koji se mogu nazvati "obiteljskim pomagačima", a mogu se podijeliti u dvije grupe: neplaćeni obiteljski radnici te neaktivni vlasnici zemlje. Uglavnom, među ovom kategorijom najčešće su oni koji rade iz potrebe pukog preživljavanja a ne, primjerice, zbog želje za izbjegavanjem plaćanja poreza. Osim obiteljskih pomagača u neformalne se radnike ubrajaju i oni koji rade različite povremene poslove, a također s namjerom da zarade osnovna sredstva za život. Prema analizi EBRD-a, oba tipa neformalnog rada najraširenija su u bivšim zemljama Sovjetskog Saveza te u Hrvatskoj. Važno je i napomenuti da se ovakav rad ne smatra samo negativnim zbog porezne evazije, već i zbog činjenice da se iz ovakvog tipa rada ne regrutiraju oni koji mogu pokre-

nuti vlastiti posao, odnosno kreirati nova radna mjesta. Samozaposleni radnici u većini zemalja ujedno su i oni koji su bolje obrazovani te imaju više iskustva, a takvih je iznimno malo među onima koji pretežno obavljaju privremene poslove, odnosno koji rade povremeno i neregulirano.

Premda je područje rada i zapošljavanja prošlo brojne i radikalne preobrazbe, priča o njemu još nije završila. Problemi samozapošljavanja, poduzetništva, aktivne politike te fleksibilnosti tržišta rada i dalje su teme s kojima se suočavaju a i dalje će se suočavati sve postkomunističke zemlje.

MIROVINSKA REFORMA – PARADIGMA SOCIJALNIH REFORMI

Premda se niz socijalnih reformi u tranzicijskom razdoblju ne može apsolvirati razmatranjem samo mirovinskih reformi, njihova sveobuhvatnost, dalekosežnost, zaokupljenost niza različitih aktera ovim reformama te činjenica da je niz različitih zemalja poduzeo vrlo slične reforme, sve to nudi dostatno opravdanje ovakvom podnaslovu.

Iz uvodnog pregleda razvoja sustava socijalnog osiguranja krajem 19. i početkom 20. stoljeća vidljivo jest da je većina postkomunističkih zemalja naslijedila izvorno bismarckovski sustav javnoga, na doprinosima zasnovanoga (tzv. PAYGO) sustava tekuće raspodjele. Državni patronat nad mirovinskim sustavom doveo je do toga da su elementi korporativizma u bismarckovskom sustavu potisnuti (autonomnost sustava, uloga socijalnih partnera u njegovu definiranju i sl.), dok su snažno ojačani elementi državne kontrole. To je, vjerojatno, jedan od ključnih razloga koji je pridonio diskreditaciji na-

slijeđenoga mirovinskog sustava i, shodno tome, njegovoj kasnijoj temeljitoj preobrazbi. Državni patronat nad mirovinskim sustavom, odnosno uloga toga sustava u legitimaciji vlasti, doveo je i do toga da su mirovinska prava bila relativno velikodušna, odnosno bila su slabo usklađena s ekonomskim mogućnostima: zakonska obveza umirovljenja u načelu je iznosila 60 godina za muškarce i 55 godina za žene, ali je efektivno bila niža; veza između doprinosa i mirovinskih naknada bila je vrlo slaba; mirovine su se određivale prema godinama službe, a ne uplaćenim doprinosima i sl. Ovakva nepovoljna struktura mirovinskog sustava dodatno je pogoršana tranzicijskim problemima, a posebice padom zaposlenosti (i uplaćenih doprinosa), porastom nezaposlenosti, padom BDP-a, porastom sive ekonomije te raširenom uporabom politike ranijeg umirovljenja.

Razvoj mirovinskog sustava nakon 1990. može se podijeliti u tri razdoblja: reaktivno, adaptacijsko te transformacijsko.¹⁵

U prvom razdoblju dominira reaktivni odgovor na tranzicijske probleme, a sastoji se u poduzimanju sljedećih mjera:

- uvođenje/promjena indeksacijskog mehanizma (kao odgovor na visoku inflaciju, odnosno tržišnu ekonomiju, pri čemu je najčešća dilema bila da li posegnuti za diskrecijskom ili automatskom indeksacijom);
- uvođenje mirovinskih prava za samozaposlene;
- djelomično ukidanje (većinom politički motiviranih) privilegija u mirovinskom sustavu;
- uvođenje prakse ranijeg umirovljenja (strategija smanjenja ponude radne snage kao tada politički najprihvatljivijeg

¹⁵ Ova je podjela dijelom preuzeta iz rada Horstmann i Schmähla (2002.), ali se ovdje njena elaboracija oslanja i na niz drugih izvora. Usp. Schmähla, Horstmann (eds.), 2002.; Müller, Ryll, Wagener (eds.), 1999.; Müller, 1999., 2001., 2002.a, 2002.b, 2002.c.

odgovora na smanjenu zaposlenost i rastuću nezaposlenost).

U sljedećem razdoblju dolazi do daljnje promjene sustava, ali na taj način da se ne mijenjaju njegove osnovne osobine javnoga sustava tekuće raspodjele i određenih davanja.¹⁶ Unutar tog razdoblja reforme poduzimaju se sljedeće mjere:

- promjene u mirovinskim formulama (uključivanje elemenata minimalne zaštite, jačanje veze između doprinosa i mirovinskih isplata);

- jačanje organizacijske strukture mirovinskog sustava (autonomnost sustava socijalnog osiguranja);

- uvođenje dobrovoljnoga mirovinskog sustava.

Jačanje veze između uplaćenih doprinosa i mirovinskih isplata najvažniji je dio ovoga razdoblja, a on je smjerao jačanju ne samo autonomnosti već i dugotrajnoj održivosti sustava. Elementi jačanja te veze vidljivi su u sljedećoj tablici.

Tablica 9.

Elementi jačanja financijske održivosti mirovinskog sustava tekuće raspodjele

Zemlja	Povećanje godina uplate	Povećanje dobi umirovljenja	Ukidanje redistributivnih dodatnih elemenata	Ukidanje prava
Poljska	+	–	+	+
Češka R.	+	+	+	+
Slovačka	–	–	–	+
Mađarska	+	+	–	+
Estonija	+	+	+	+
Latvija	+	+	+	+
Litva	+	+	+	+

Izvor: Horstmann i Schmähl (2002.:53)

Uspjeh drugoga razdoblja može se mjeriti dvojako. Ako ga promotrimo iz perspektive dugoročnije financijske stabilizacije mirovinskog sustava tada se ovo razdoblje može ocijeniti vrlo pozitivnim.¹⁷ No ako drugo razdoblje promotrimo iz perspektive sljedećeg razdoblja koje vodi do temeljite transformacije dotadašnjeg sustava, tada se ono može ocijeniti sasvim negativnim. Činjenica je, ipak, da treće razdoblje ne slijedi vremenski odmah nakon drugoga razdoblja, već se odvija paralelno s njime, a završava kao konačna transformacija dotadašnjeg sustava. Riječ je, naime, o djelomičnoj privatizaciji mirovinskog sustava, a što je bilo popraćeno nizom drugih popratnih promjena.

Prijedlog korjenite transformacije mirovinskog sustava bazirao se većinom na tzv. čileanskom modelu (koji je u postkomunističkim zemljama bio ekstenzivno propagiran), odnosno na argentinskome mirovinskom modelu. Čileanski model povezan je s reformom iz 1981. godine, kada je tadašnji javni sustav tekuće raspodjele u potpunosti zamijenjen tzv. individualnom potpuno financiranom shemom kojom su upravljali privatni mirovinski fondovi. Argentinski model potječe s početka 90-ih godina i predstavlja kombinaciju javnoga sustava i nove sheme privatno financiranog sustava.¹⁸ Uprkos tome što je prijedlog novog sustava najčešće bio vezan uz ime čileanskog modela, činjenica jest da je do 2003. godine reforma čileanskog tipa poduzeta samo u Kazahstanu (sic!), a u gotovo svim drugim zemljama poduzeta je reforma ar-

¹⁶ O razlici između sustava određenih davanja i određenih doprinosa usp. Puljiz, 2000. i Potočnjak, 2000.

¹⁷ Ocjena za Hrvatsku može se primijeniti i na niz drugih zemalja: "Ukratko, prva je faza mirovinske reforme bila usmjerena na smanjenje i kontrolu mirovinskih izdataka te na uspostavljanje neposrednije i transparentnije veze između uplaćenih doprinosa i mirovina. Početak primjene Zakona o mirovinskom osiguranju u 1999. godini popraćen je povećanim prilivom umirovljenika, jer su mnogi htjeli ići u mirovinu pod povoljnijim prethodnim uvjetima. No u 2000. godini priliv novih umirovljenika smanjen je za nekoliko puta, pa je tako postignut jedan od ciljeva reforme vezan uz racionalizaciju mirovinskih izdataka." Usp. Puljiz, 2001.:165.

¹⁸ O detaljima usp. Müller, 2002. d.

gentinskog tipa: poduzeta je u Mađarskoj, Poljskoj, Latviji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Estoniji), ozakonjena u Makedoniji ili se ozbiljno razmatra njeno uvođenje (Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Litva, Rumunjska, Rusija, Slovačka i Ukrajina). Jedine zemlje koje su zasad eksplicitno odbile radikalnu reformu te su se zadržale na reformama unutar postojećeg sustava tekuće raspodjele, jesu Češka i Slovenija.¹⁹

Idealna shema novoga sustava, premda u njezinoj primjeni postoje varijacije među zemljama, a prema poznatom prijedlogu Svjetske banke o trostupanjskom mirovinskom sustavu (The World Bank, 1994.), shematski je prikazana u sljedećoj tablici.

Rasprava koja se kontinuirano vodi od sredine 90-ih godina koncentrirana je na pitanje: kako je bilo moguće da upravo gotovo sve postkomunističke zemlje, međusobno slične, ali i dosta različite (pogotovo s obzirom na tranzicijske poteškoće u nizu njih) postanu europski

predvodnici korjenite reforme, gotovo uzor zemljama EU, a što je u gotovo svim drugim područjima reformi bio upravo obrnut slučaj? Ključno pitanje ovdje, dakle, nije u kojoj je mjeri ta reforma zaista bila potrebna (premda ne treba smetnuti s uma dvojbenu utjecaja reforme na financijsku i organizacijsku stabilizaciju mirovinskog sustava),²⁰ u kojoj će mjeri takav vid reformi zaista biti polako implementiran u zemljama EU (iznenađujuće ili ne, djelomična privatizacija javnog sustava već je provedena u Švedskoj, ali ne i u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Španjolskoj...) ili do kojih sve potencijalnih opasnosti vodi privatizacija mirovinskog sustava.²¹ Dosadašnja je rasprava, stoga, najčešće bila koncentrirana na ulogu međunarodnih financijskih institucija (prije svega Svjetske banke koja jest glavni promotor novoga mirovinskog sustava) te na ulogu domaćih aktera, prije svega ministarstava financija, rada i socijalne sigurnosti, udruga poslodavaca, sindikata te stručne javnosti. Politika promocije te

Tablica 10.

Idealna shema kombiniranoga i djelomično privatiziranoga mirovinskog sustava

	Obvezni, javno upravljani stup	Obvezni, privatno upravljani stup	Dobrovoljni, privatno upravljani stup
Ciljevi	Redistribucija + osiguranje	Štednja + osiguranje	Štednja + osiguranje
Oblik	Temeljen na provjeri prihoda, jamstvo minimalne mirovine ili jedinstvena mirovina	Plan osobne štednje ili štednje putem zaposlenja	Plan osobne štednje ili štednje putem zaposlenja
Financiranje	Sustav tekuće raspodjele, porezno financiran	Individualno potpuno financiranje doprinosima	Individualno potpuno financiranje doprinosima

Izvor: Müller, 1999.:27

¹⁹ Posebna rasprava o ove dvije zemlje poduzeta je u Müller, 2002.c. O češkoj mirovinskoj te uopće socijalnim reformama vidi i Mácha, 1999. te Potůček, 2001.

²⁰ Ovdje se osobito misli na visoke troškove prijelaza u novi sustav, a koji nastaju zbog toga što se dio doprinosa odjednom više ne uplaćuje kroz javni sustav tekuće raspodjele, tj. raspodjeljuje sadašnjim umirovljenicima, već se uplaćuje u privatne mirovinske fondove, a gdje se sakupljeni doprinosi čuvaju i oploduju sve do vremena odlaska u mirovinu. No potreba za financijskom neravnotežom najčešće se opravdava demografskim procesima, unutar kojih se – zbog starenja stanovništva – sadašnja generacija radnika ne može u financiranju budućih mirovina osloniti na buduće malobrojnije generacije radnika, već mora sada i sama štedjeti za starost.

²¹ Ovim se ne želi reći da to nije relevantno pitanje, već da ono izlazi iz primarnog fokusa ovoga rada. Za sveobuhvatnu raspravu o strategijama mirovinskih reformi usp. Barr, 2002.

ozakonjenja i primjene novoga sustava nije bila jednaka u svim zemljama, ali provedene analize nesumnjivo pokazuju da su mogućnost utjecaja aktera koji su promovirali novi, liberalnodizajnirani mirovinski sustav (Svjetska banka, ministarstva financija, domaće financijske institucije te udruge poslodavaca) omogućile sljedeće okolnosti: zaduženost zemlje i ovisnost o međunarodnim kreditima, financijska kriza javnih mirovinskih fondova, odnosno okolnosti koje su toj krizi osobito pridonijele (pad BDP-a, visoka nezaposlenost, izbjegavanje plaćanja poreza i doprinosa i sl.). Premda je pitanje mogu li se slovenski i češki slučaj samo time objasniti, činjenica jest da su u te dvije zemlje ove okolnosti bile puno manje izražene što, prema mišljenju analitičara, nije omogućilo kreaciju prostora za djelovanje aktera sklonih korjenitoj reformi.²²

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U analizi reformi europskih socijalnih režima u 90-im godinama jedno od ključnih pitanja odnosilo se na mogućnosti i potencijale reformi. Neki su autori bili skeptični prema potencijalima za reformu, ukazujući na ovisnost o dotadašnjim institucionalnim aranžmanima te ukorićenjem interesima različitih društvenih grupa koji blokiraju reformu. Početkom 90-ih reformski je pravac bio neizvjestan,

a u literaturi je dominirao pesimizam, opisan frazom o “zamrznutom socijalnom krajoliku”.²³ Slika s početka trećega tisućljeća čini se drukčijom te se posljednjih desetak godina u zapadnoj Europi s pravom može nazvati desetljećem socijalnih reformi. No načini i dosezi reformi nalažu detaljan studij i to kako svake pojedine zemlje tako i različitih aktera u njima.

Usprkos tome što se i za postkomunističke zemlje 90-te godine 20. stoljeća mogu nazvati desetljećem socijalnih reformi, ova se dva tipa reformi ne mogu nikako izjednačiti. Reformski proces postkomunističkih zemalja bio je daleko radikalniji, sveobuhvatniji, dalekosežniji. On se, dakle, ne može objasniti bez konteksta kako društvenog naslijeđa 20. stoljeća tako i konteksta društvenih reformi nakon pada komunizma. Otuda u ovom tekstu i jest takav naglasak na društvenom kontekstu socijalne politike postkomunističkih zemalja. Korjenitost društvenih promjena uvjetovala je dvije okolnosti koje se pokazuju ključnima za provođenje reformi. Prvo, odbacivanje komunističkog naslijeđa često je bilo nekritičko i nepromišljeno. Unutar mirovinskih reformi, primjerice, jedan je od čestih argumenata bio da je naslijeđeni mirovinski sustav potpuno neprilagođen novome političkome i ekonomskom sustavu te ga, stoga, treba u potpunosti promijeniti.²⁴

²² “The cases of the Czech Republic and Slovenia confirm most of these basic insights from the expanding contemporary literature on the political economy of pension reform. Most importantly, the World Bank’s leeway was curbed by both countries’ low indebtedness, just limiting the leverage of the pro-privatization factions in both countries... Sharing a legacy of high implicit pension debt, policy-makers in both advanced transition countries were less inclined to place their hopes in the potential impact of a shift to funding on saving and growth. Rather, they were concerned about the fiscal costs triggered by pension privatization and the risks that forced savings schemes may face in a context of nascent, crisis-ridden capital markets” Usp. Müller, 2002.c:301–302.

²³ Riječ je o izrazu kojega je upotrijebio Esping-Andersen. Usp. Taylor-Gooby, 1999.:174.

²⁴ Ovakav pogled ilustrira sljedeći stav: “Mirovinski sustav u kojem prevladava model međugeneracijske solidarnosti novijeg je datuma. Uveo ga je u kasnom devetnaestom stoljeću njemački željezni kancelar Otto von Bismarck, da bi se tijekom idućeg stoljeća proširio u svim zemljama razvijenog svijeta te manje razvijenim zemljama koje su prolazile kroz nacionalne i socijalne revolucije, u čemu su pionirsku ulogu imali lijevi i desni populistički pokreti, opsjednuti idejom klasne ili pak nacionalne solidarnosti.” Usp. Ostović, 2000.:313.

Pritom nije detaljnije analizirano što unutar tog sustava treba mijenjati, a što ne.²⁵ Ako javni sustav tekuće raspodjele (kakav i danas postoji u većini zemalja kontinentalne Europe) treba mijenjati zbog sadašnjih i budućih demografskih procesa (makar je i to podložno diskusiji), tada činjenica komunističkog naslijeđa s time nema nikakve veze. Drugo, ekonomska restrukturacija i ekonomski problemi tranzicije, a povezani sa svjetskim tendencijama (globalizacija, suvremeni društveni procesi, dominacija neoliberalnih rješenja), doveli su do jakog utjecaja međunarodnih financijskih institucija u oblikovanju postkomunističke socijalne politike (Deacon, 1994.; Deacon, Hulse, Stubbs, 1997.; Deacon, Hulse, 1999.; Deacon, 2000.). I bez želje da se takav utjecaj na ikoji način ideologijski reinterpretira, jednostavna je i neprijepona činjenica da se razvoj socijalne politike postkomunističkih zemalja ne može analizirati bez analize utjecaja globalnih agencija, a prije svega Svjetske banke i Međunarodnoga monetarnog fonda. Utjecaj, ali daleko manji, ostvarili su i drugi akteri, kao što su Vijeće Europe, Europska unija, Međunarodna organizacija rada, Europska banka za obnovu i razvoj i sl. No, s obzirom na snažan proces pridruživanja postkomunističkih zemalja upadljivo je zanemariv utjecaj EU u području socijalne politike. Mirovinska je reforma poduzeta na gotovo isti način i u vrlo slično vrijeme u različitim zemljama, a potpuno neovisno o njihovu tadašnjem statusu unutar procesa pridruživanja EU. Zajednička europska politika zapošljavanja tek je 2000. godine uključena u pravnu stečevinu EU. Naravno, na zemlje koje će 2004. godine postati članicama EU europski socijalni model imat će određeni utjecaj, ali on će se nadovezivati

na već provedene reforme. U objašnjavaivanju neutjecaja EU mađarska autorica, Z. Ferge, otišla je tako daleko da govori o skrivenoj agendi EU prema postkomunističkim zemljama: u procesu pridruživanja, a u području socijalne politike, Europska se komisija jasno zauzimala za načela socijalnih reformi promoviranih od strane međunarodnih financijskih agencija, a koji su daleko od europskoga socijalnog modela (Ferge, 2000.). Time autorica želi reći da se tako zanemariv utjecaj ne može objasniti samo načelom supsidijarnosti, a prema kojemu je socijalna politika u nadležnosti zemalja-članica EU.

Raznolikost postkomunističkih zemalja kao i sveobuhvatnost reformi u različitim područjima socijalne politike, otežavaju ili posve onemogućuju klasifikaciju njihovih socijalnih režima. U svakom slučaju, dva su temeljna okvira analize socijalne politike postkomunističkih zemalja: institucionalno naslijeđe (široka socijalna sigurnost, visoki javni socijalni troškovi, nerazvijenost usluga te drugih privatnih aktera) te reforme koje su najviše inspirirane liberalnim rješenjima, odnosno one koje idu u smjeru rekomodifikacije (otuda paradigmatička važnost mirovinske reforme). U svojoj recentnoj analizi utjecaja globalizacije na postkomunističke zemlje, Bob Deacon (2000.) tvrdi da je i krajem 90-ih još uvijek nejasno idu li zemlje srednje Europe (uz neke baltičke i postjugoslavenske zemlje) u smjeru europskoga konzervativnoga, korporativističkog ili pak američkoga liberalnog modela. U svim tim zemljama zadržavaju se (premda u smanjenom opsegu) i elementi skandinavskog tipa državnog financiranja. Nasuprot tome, prema njegovu mišljenju, neke zemlje Balkana (Bugarska, Rumunjska, Makedonija) te većina zemalja bivšega Sovjetskog saveza

²⁵ Zsuzsa Ferge komentira dalekosežne socijalne reforme u Mađarskoj pod slikovitim i snažnim naslovom: "Uznemirujuća tišina u mađarskoj socijalnoj politici". Usp. Ferge, 2001.

tendira zadržavanju dotadašnjih državnih i radnozasnovanih naknada, a usprkos smanjenim izvorima financiranja, što sve potencijalno vodi imanentnom kolapsu staroga socijalnog sustava i posljedičnoj rezidualizaciji socijalne politike. U tim je zemljama veći otpor tržišnim reformama, jači utjecaj komunističke ideologije jednakosti i zaštite radnika te jači utjecaj nomenklature koja želi zadržati neke elemente bivšega društvenog ugovora između radnika i komunističke elite. Dodajmo ipak, da strukturalne političke i ekonomske reforme koje se poduzimaju u nekim od tih zemljama (Bugarska, Rumun-

ska) te mogući utjecaj mirovinske reforme mogu promijeniti ovu ocjenu i te zemlje približiti većini zemalja srednje Europe. Pitanje jest, a na koje u literaturi još nije odgovoreno, mogu li se Češka i Slovenija sasvim jasno ubrojiti u zemlje konzervativno-korporativnog modela te je li uopće zemlje Kakvkaza i srednje Azije primjereno klasificirati sukladno Esping-Andersenovoj tipologiji socijalnih režima (podjela na skandinavsko-socijaldemokratski, konzervativno-korporativistički te liberalni socijalni režim)?

LITERATURA

- Barr, N. (2002.) Mirovinske reforme: mitovi, istine i strategijski izbori, *Revija za socijalnu politiku* 9(3–4):343–364.
- Cockerham, W. C. (1999.) *Health and Social Change in Russia and Eastern Europe*. London and New York: Routledge.
- Conseil de l'Europe (2002.) *Evolution démographique récente en Europe 2002*. Strasbourg Cedex.
- Deacon, B. (1993.) Developments in East European social policy, in: C. Jones (ed.) *New perspectives on the welfare state in Europe*. London and New York: Routledge.
- Deacon, B. (1994.) Global social policy actors and the shaping of post-Communist social policy, in: A. de Swaan (ed.) *Social Policy beyond Borders*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Deacon, B. (2000.) Eastern European welfare state. The impact of the politics of globalization, *Journal of European Social Policy* 10(2):146–161.
- Deacon, B, Hulse, M. and Stubbs, P. (1997.) *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage.
- Deacon, B., Hulse, M. (1999.) Nastajanje postkomunističke socijalne politike: uloga međunarodnih agencija, u: Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: SSSH i RSP.
- Dellenbrant, J. (1992.) Finland & Estonia 1940–1990: A Comparison of Economic and Social Performance, in: B. Deacon (ed.) *Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe*. Avebury.
- EBRD (1999.) *Transition Report 1999*. London.
- EBRD (2000.) *Transition Report 2000. Employment, skills and transition*. London.
- European Communities (2002.) *The social situation in the European Union 2002*. Luxembourg.
- Fajth, G., Micklewright, J. (2001.) Executive Summary, in: Unicef, *A Decade of Transition*. Florence: Unicef Innocenti Centre.
- Ferge, Z. (1998.) L'évolution des politiques sociales en Hongrie depuis la transformation du système, *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest* 29(3):35–59.
- Ferge, Z. (1999.) The Politics of the Hungarian Pension Reform, in: K. Müller, A. Ryll, H.-J. Wagoner (eds.) *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heildeberg and New York: Physica-Verlag.
- Ferge, Z. (2000.) Social security reform: is it different issue for accession countries. Unpublished paper.
- Ferge, Z. (2001.) Disquieting quiet in Hungarian social policy, *International Social Security Review* 54(2–3):107–126.

- Ferge, Z., Tausz, K. (2001.) Transformacija i socijalna sigurnost u Mađarskoj, *Revija za socijalnu politiku* 8(2):109–129.
- Horstmann, S. and Schmähl, W. (2002.) The development of pensions systems, in: W. Schmähl and S. Horstmann (eds.) *Transformation of pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Kerovec, N. (1999.) Kako mjeriti nezaposlenost, *Revija za socijalnu politiku* 6(3–4): 259–267.
- Kolarska-Bobinska, L. (1992.) Civil Society and Social Anomy in Poland, in: B. Deacon (ed.) *Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe*. Avebury.
- Mácha, M. (1999.) Political Actors and Reform Paradigms in Czech Old-Age Security, in: K. Müller, A. Ryll, H-J. Wagener (eds.) *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg and New York: Physica-Verlag.
- Mandelbaum, M. (1996.) Introduction, in: M. Mandelbaum (ed.) *Postcommunism. Four Perspectives*. A Council on Foreign Relations Book.
- Manning, N. (2002.) The impact of globalisation on big and small countries – the case of Russia. Paper prepared for COST A15 meeting, EU1, Fiesole, 11/12 October.
- Mihaljek, D. (2003.) Makroekonomski aspekti pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, u: K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji. Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije; Zaklada Friedrich Ebert.
- Müller, K. (1999.) *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Müller, K. (2001.) The political economy of pension reform in eastern Europe, *International Social Security Review* 54(2–3): 57–79.
- Müller, K. (2002.a) From the State to Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Social Policy & Administration* 36(2):156–175.
- Müller, K. (2002.b) Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared. Research Report. Frankfurt Institute for Transformation Studies.
- Müller, K. (2002.c) Beyond privatization: pension reform in the Czech Republic and Slovenia, *Journal of European Social Policy* 12(4): 293–306.
- Müller, K. (2002.d) Politička ekonomija mirovinske reforme u Latinskoj Americi, *Revija za socijalnu politiku* 9(1):3–21.
- Müller, K., Ryll, A., Wagener, H-J. (1999.) (eds.) *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg and New York: Physica-Verlag.
- Nesporova, A. (1999.) *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva: ILO.
- Ostović, D. (2000.) Kapitalizirani sustavi i pitanje pravednosti, *Financijska teorija i praksa* 24(3):311–319.
- Potočnjak, Ž. (2000.) Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, *Revija za socijalnu politiku* 7(1): 1–18.
- Potůček, M. (2001.) Czech social reform after 1989: Concepts and reality, *International Social Security Review* 54(2–3):81–105.
- Puljiz, V. (2000.) Mirovinsko osiguranje, u: Puljiz V., et al. *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: RSP.
- Puljiz, V. (2001.) Reforme sustava socijalne sigurnosti u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 8(2):159–180.
- Rogić, I. (2001.) Tri hrvatske modernizacije i uloga elita, u: D. Čengić, I. Rogić (ur.) *Upravljačke elite i modernizacija*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Standing, G. (1998.) Societal impoverishment: the challenge for Russian social policy, *Journal of European Social Policy* 8(1):23–42.
- Stoyanov, A., Pavlikianova, M., Nontchev, A., Krasteva, G. (2000.) Bulgaria: Political and Economic Crisis; Democratic Consolidation, in: D. S. Mason, J. R. Kluegel, et al. *Marketing Democracy. Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe*. Roman & Littlefield Publishers, Inc.
- Schmähl, W. and Horstmann, S. (2002.) (eds.) *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Šakić, V. (1999.) Socijalna pravednost i privatizacija u Hrvatskoj – sociopsihološki pogled, u: Čengić, D., Rogić, I. (ur.) *Privatizacija i javnost*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Šundalić, A. (1999.) Privatizacijski novum – obećavajuća ili neizvjesna sudbina većine, u: Čengić, D., Rogić, I. (ur.) *Privatizacija i javnost*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Taylor-Gooby, P. (1999.) Promjena politike u vremenu ograničavanja troškova: nova mirovinska reforma u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Velikoj Britaniji, *Revija za socijalnu politiku* 6(2):173–186.
- The World Bank (1994.) *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University Press.
- The World Bank (2002.) *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, D.C.
- The World Book Encyclopedia (International)* (1994.). World Book Inc.
- Turnock, D. (1997.) *The East European Economy in Context. Communism and transition*. London and New York: Routledge.
- Unicef (2001.) *A Decade of Transition*. Florence: Unicef Innocenti Centre.
- www.europa.eu.int
- www.imf.org
- www.worldbank.org
- Zrinščak, S. (2002.a) Socijalna i obiteljska politika zemalja u tranziciji, *Revija za socijalnu politiku* 9(1):107–115.
- Zrinščak, S. (2002.b) Socijalna budućnost Hrvatske: o budućnosti iz perspektive socijalnih nesigurnosti, u: S. Baloban (ur.) *Socijalna budućnost Hrvatske: kršćani, nacija, politika, Europa*. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve; Glas koncila.
- Županov, J. (2001.) Industrijalizirajuća i deindustrijalizirajuća elita u Hrvatskoj u drugoj polovici 20. stoljeća, u: D. Čengić, I. Rogić (ur.) *Upravljačke elite i modernizacija*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Županov, J. (2002.) Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma. Odabrane rasprave i eseji (1995–2001). Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

Summary

SOCIAL POLICY IN THE CONTEXT OF THOROUGH SOCIAL TRANSFORMATION OF POST-COMMUNIST COUNTRIES

Siniša Zrinščak

Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia

In accordance with the attitude that the development of social policy of post-communist countries cannot be understood without understanding a wider social context, the paper first briefly describes their turbulent political history in the second half of the 19th and the 20th century, basic characteristics of communist social development and basic characteristics of social policy of the communist period. The period of transition or post-communism is considered from the perspective of economic and political changes and their social consequences. Economic, political and social development greatly differ between individual countries in transition, so the analysis emphasises some common characteristics, but even more numerous differences between individual countries. According to social consequences (poverty, social inequalities, a series of health related indicators), a great difference can be noticed between the countries in Central Europe and former Soviet Union, what is also partly expressed

in the process of the EU accession.

The paper particularly analyses trends in the sphere of work, employment and unemployment and pension reforms. Apart from the analysis of unemployment and unemployment insurance, changes in the structure of employment are considered, such as fall of industrial sector, liberalization of the labour market and so on. Pension reforms are considered as a paradigm of all social reforms due to their radical nature and comprehensiveness, as well as great influence of global agencies in the reform process. Social policy reforms of the Western and Eastern countries at the end of the 20th century are compared in the conclusion, which also mentions the difficulties in classification of countries in transition according to known models of social welfare regimes.

Key words: transition, post-communism, social transformation, social policy, work, employment, unemployment, pension reform.