

THE POLITICAL ECONOMY OF PENSION REFORM IN CENTRAL-EASTERN EUROPE

Katharina Müller

Edward Elgar
Cheltenham, UK – Northampton, MA,
USA, 1999.

Knjiga o mirovinskim reformama u Srednjoj i Istočnoj Europi zanimljiva je iz dva bitna razloga. Prvo, ona plastično prikazuje društvenu važnost i dalekosežnost mirovinskih reformi u nizu postkomunističkih zemalja te drugo, demonstrira dosada nedovoljno rabljeni, ali očito vrlo koristan metodologijski pristup u analizi tih reformi. Oba su razloga posebno važna za hrvatsku situaciju. Premda u Hrvatskoj možemo zabilježiti niz stručnih i znanstvenih rasprava o aktualnoj mirovinskoj reformi, one nisu u dovoljnoj mjeri kreirale njen stručni predložak. Premda je niz autora ukazivao na konceptijske probleme predloženih rješenja u njoj se pripremi takva mišljenja nisu uvažavala. O tome je već puno pisano u *Reviji za socijalnu politiku* (usp. osobito tekstove Vlade Puljiza). Usprkos tome, a zbog izuzetne društvene važnosti teme, čini se potrebnim ukazati na novi tekst Željka Potočnjaka u *Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu* (br. 5/2000.) gdje on oporo zaključuje "da se u Hrvatskoj napušta tradicionalni europski kontinentalni koncept socijalne sigurnosti i prelazi na sustav u kojem značajno mjesto imaju anglosaksonske koncepcije o socijalnoj sigurnosti" te "da je promjena koncepcije i strukture mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj provedena uz krajnje nedostatne znanstvene, stručne i političke rasprave" (str. 720). To se, međutim, desilo u još nekim zemljama. Odgovore na pitanja "zašto" i "kako" traži Katharina Müller u ovoj knjizi.

Već prvi pogled na knjigu govori o njezinoj dobroj strukturiranosti, a o čemu svjedoče raspored i sadržaj poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja u kome se pregledno opisuju sadržaj i cilj studije slijedi vrlo informativno poglavlje o različitim aspektima i pristupima mirovinskim sustavima. Svakome onome tko ne zna, a želi naučiti najosnovnije o mirovinskim sustavima, valja preporučiti da posegne za ovim poglavljem. U njemu se objašnjava razlika između

obveznog i dobrovoljnog članstva, javnog i privatnog upravljanja, fondovskog i tekućeg financiranja, sustava određenih doprinosa i određenih davanja, bismarckovskoga i beveridgeovog nasljeđa u mirovinskom sustavu itd. Autorica je pozornost posvetila i opisu recentne švedske mirovinske reforme, koja se razlikuje od mirovinskih reformi u ostalim europskim zemljama te opisu čileanskog i argentinskog modela. Premda je prvotno bio inspiriran čileanskim modelom, noviji prijedlog Svjetske banke je zapravo sličniji argentinskom modelu. Osim toga, u posljednje se vrijeme nastoji zatomiti svako spominjanje čileanskog iskustva, a zbog negativne asocijacije na autoritarni Pinochetov režim pod kojim je izvedena reforma, dok je argentinska reforma izvedena u kontekstu pluralističkoga političkog sustava. Detaljno se opisuje i stajalište Svjetske banke te njenih najprominentnijih kritičara – Međunarodne organizacije rada (*ILO*) i Međunarodne asocijacije za socijalnu sigurnost (*ISSA*).

Sljedeće poglavlje govori o dosadašnjim pristupima analizi mirovinskih reformi različitih autora i različitih znanstvenih disciplina. Rad Paula Piersona i njegovih suradnika je posebno važan jer su oni nastojali razumjeti na koji su način u nekim zemljama provedene nepopularne i politički rizične mjere štednje ili reforme koje su bitno izmijenile dotadašnju konstrukciju socijalne sigurnosti. U osnovici, političari nastoje minimalizirati političke troškove reforme i pri tome koriste niz strategija podjele, kompenzacije ili zamagljivanja stvari. Analiza društvenog konteksta pokazuje se najbitnijom, jer ona može pokazati u kojoj mjeri takve političke strategije mogu polučiti uspjeh. Stoga je za analizu mirovinskih reformi u Srednjoj i Istočnoj Europi najvažnija analiza sveopće ekonomske i političke transformacije, jer je situacija radikalne postkomunističke preobrazbe osigurala pogodan okvir izvođenju radikalne mirovinske reforme. Drugo je pitanje društvenih subjekata i njihovih preferencija, jer se mirovinska reforma ne može analizirati samo u svjetlu njenih dobitnika ili gubitnika. Primjerice, najjači oponenti privatizacije mirovinskih sustava nisu grupe koje se mogu označiti gubitnicima, već oni koji svoje protivljenje temelje na vrijednosnim stajalištima obrane društvene solidarnosti, redistribucije i sl. Da bi se sve ove činjenice uzele u obzir autorica posize za tzv. integriranim metodolij-

skim pristupom u kome se kombinira pristup centriran prema subjektima sa strukturalno-institucionalnim pristupom. Ovakav pristup, neovisno o tome kako ga shvatili i reinterpretirali, ipak daje odgovor na pitanje zašto reforma prema prijedlogu Svjetske banke u Mađarskoj, Poljskoj i Hrvatskoj, a ne u Češkoj Republici i Sloveniji. Odgovor je, kao što to obično biva, više nego jednostavan: snagu i utjecaj privatizacijskih advokata u pojedinoj zemlji odredili su najviše financijska situacija postojećega mirovinskog sustava te stupanj inozemnog zaduženja. Ove su okolnosti stvorile u zemljama koje svoje mirovinske sustave radikalno reformiraju dostatan prostor aktivnosti i utjecaju Svjetske banke.

Sljedeća tri poglavlja to demonstriraju na primjerima Mađarske, Poljske i Češke Republike. Sva su tri poglavlja strukturirana na isti način: najprije se opisuju mirovinski sustav do 1989. godine, zatim prva nastojanja reforme pa način njenoga izvođenja te na kraju osnovne osobine novoga mirovinskog sustava. Kako su iskustva Mađarske i Poljske vrlo slična, ovdje ćemo ukratko opisati samo mađarsko iskustvo te slučaj Češke Republike koja nije poduzela radikalnu reformu svoga mirovinskog sustava.

Mađarska je, slično nizu drugih zemalja, iskusila snažnu ekonomsku krizu početkom 90-ih, koja se jako odrazila i na mirovinski sustav. U razdoblju od 1989. do 1996. godine broj zaposlenih opao je za 25%, dok je broj umirovljenika povećan za 22,4%. Omjer sustavne ovisnosti je, stoga, u istom razdoblju povećan sa 51,4% na 83,9%. Premda mirovinski troškovi mjereni u postotku od BDP-a nisu rasli alarmantno, oni su povećani od 9,1% 1989. na 11,1% 1993. i opet smanjeni na 9,9% 1996. godine. Mirovinski fond je u istom razdoblju ovisio o dotacijama iz državnog proračuna (0,6% BDP-a 1994., 0,3% 1995. i 0,4% 1996. godine). Ovo relativno blago povećanje mirovinskih troškova učinjeno je ponajviše na račun niske razine mirovina za većinu umirovljenika.

Premda su prvi reformski pravci zacrtani već 1991. godine te premda je učinjen niz zahvata u organizaciji i financiranju mirovinskog fonda, tek je krajem 1994. i početkom 1995. godine započet sustavan rad na mirovinskoj reformi. Prvi prijedlog reforme je prezentiran u lipnju 1995. godine i on je optirao za restrukturiranje postojećega modela na bazi tekućeg

financiranja. Međutim, samo nekoliko tjedana kasnije Ministarstvo financija izlazi s novim prijedlogom reforme, čiji najvažniji dio uključuje privatizaciju mirovinskog sustava. Prvi je prijedlog, osmišljen u kabinetu strogoga neoliberalnog ministra financija Lajosa Bokrosa, predlagao potpunu privatizaciju prema čileanskom modelu. Međutim, savjetnici Svjetske banke su predložili da je bolje ne posizati i čak ne spominjati čileansko ime te je novi prijedlog sredinom 1996. godine sadržavao opciju prvoga reformiranog stupa tekućeg financiranja i drugog stupa određenih doprinosa kroz privatne potpuno financirane fondove. Svjetska banka je potpuno podržala ovaj prijedlog i aktivno se uključila u njegovu promociju. Nakon mnogih rasprava i Ministarstvo socijalne sigurnosti se 1996. godine priklanja prijedlogu Ministarstva financija te oni nude javnosti zajednički projekt reforme. Mađarski je parlament prihvatio pet ključnih mirovinskih zakona 15. srpnja 1997., a oni su stupili na snagu 1. siječnja 1998. godine. Zanimljivo je napomenuti i to da su novi zakoni prihvaćeni od strane tada vladajuće socijaldemokratsko-liberalne većine (za koju se očekivalo da će odbiti model privatizacije) te da se fragmentirani sindikati, koji su izvorno branili *status quo* i slijepo se protivili svakoj reformi, nisu pokazali sposobnima artikulirati političku raspravu o mirovinskoj reformi. Kako je stari sustav učinkovito optuživan za sve aktualne mirovinske nedaće i javnost je, prema ispitivanjima javnog mnijenja, u većini podržala novi mješoviti sustav. Sa starim komunističkim sustavom na taj su način učinkovito odbačena i socijalna rješenja koja dominiraju europskim kontinentom od Drugoga svjetskog rata pa sve do današnjih dana.

Nakon detaljnog opisa novog sustava, autorica kratko sumira i prva iskustva reforme. Premda je još rano za donošenje nekih zaključaka, ona upozorava na činjenicu neočekivano brojnog optiranja na novi sustav, što će još više pogoršati financijsko stanje javnog sustava. Premda javni sustav još uvijek ostaje dominantnim, elementi su privatizacije toliko snažni da u potpunosti mijenjaju njegovu strukturu. Stoga, premda reforma nije riješila ključne probleme zaštite starijih u Mađarskoj, ona je uspješno kreirala privatizacijski predložak u Srednjoj i Istočnoj Europi.

Taj privatizacijski predložak nije, međutim, prihvaćen i u Češkoj Republici. Razloge tome

treba ponajprije potražiti u ključnim osobinama češke tranzicije. Broj zaposlenih smanjen je samo za 6,6% od 1989. do 1996. godine, a broj umirovljenika povećan samo za 3,8% u istom razdoblju. U svjetlu ovih činjenica gotovo nevjerojatan podatak postaje razumljiv: mirovinski su troškovi porasli sa 8,4% BDP-a 1993. godine na samo 9% 1996. godine, dok su u istom razdoblju prihodi premašivali izdatke, pa je čak mirovinski fond pomagao državni proračun svojim viškovima. Već u veljači 1994. godine češki je parlament izglasao zakon kojim regulira djelovanje dobrovoljnih privatnih mirovinskih fondova. Da bi se potaknula dobrovoljna mirovinska štednja za starost, država sufinancira svakog člana. Krajem 1997. godine čak 33% radne snage participiralo je u dobrovoljnim mirovinskim fondovima ali, što može izazvati finacijske poteškoće, od toga je samo 25% mladih od 40 godina. Češka Republika je, slično nizu drugih zemalja, ovime pokazala kako se dobrovoljna mirovinska štednja može ozakoniti i stimulirati neovisno o uvođenju obvezne privatne štednje. Ovim se potezom, uostalom, stimulira individualna briga za osobnu starost te se potiče nacionalna štednja kao važni poticaj gospodarskog rasta, što su sve ključni argumenti Svjetske banke, ali ističani uz nužnost uvođenja obvezne štednje u privatnim mirovinskim fondovima.

Novi mirovinski zakon stupio je na snagu 1. siječnja 1996. godine, nakon vruće političke rasprave. No, najvažnija činjenica leži u tome da je tim zakonom samo reformiran postojeći sustav te da on nije podvrgnut djelomičnoj privatizaciji, kao što se to desilo u Mađarskoj i Poljskoj. Usprkos tome, prijedlog za povećanjem dobi potrebne za umirovljenje (62 godine za muškarce i 57 do 61 godine za žene 2007. godine) te računanje mirovina na osnovi 30 godina uplaćivanja doprinosa uzbudilo je mnoge, posebno sindikate. Osobito je uočljiva činjenica da je Svjetska banka bila potpuno odsutna iz rasprave o mirovinskoj reformi u Češkoj Republici. Istodobno su politički analitičari pokušavali razumjeti kako to da se veliki neoliberal, češki premijer Václav Klaus, kojemu je veliki uzor bila Margareth Thatcher, zadovoljio ovako skromnom reformom te da nije posegnuo za modelom privatizacije – tj. za onim što su učinili socijaldemokrati u Mađarskoj i Poljskoj! Autorica, stoga, posebno analizira tzv. Klausov paradoks te političke pozicije ostalih

društvenih aktera zainteresiranih za mirovinsku reformu. Najzanimljiviji podatak dobivamo iz informacija o stavu javnosti – koji je, očito, oblikovan sukladno cjelokupnoj društvenoj situaciji Češke Republike te unutar konteksta relativno dobrostojećega mirovinskog sustava: 60,9% Čeha izjasnilo se protiv uvođenja obvezne štednje u privatnim mirovinskim fondovima, tj. protiv uvođenja mješovitog sustava kakvi su primijenjeni u Poljskoj i Mađarskoj.

U sedmom poglavlju knjige K. Müller sumira dotadašnju analizu i još jednom komparira iskustva triju zemalja. U ovom poglavlju ukazuje i na neke razlike između poljske i mađarske reforme, premda obje slijede istu privatizacijsku matricu ponuđenu od Svjetske banke. Riječ je, primjerice, o tome da je reforma prvog stupa u Poljskoj sveobuhvatnija no u Mađarskoj, jer je dizajnirana prema švedskom sustavu zamišljenih individualnih računa osiguranika (*notional defined contribution approach*). Razlika je i u statusu privatnih mirovinskih fondova. Ove razlike mogu biti zanimljive onima koji se tek upuštaju u planiranje reforme. U ovom se poglavlju također sumira značenje latinoameričkih prethodnika te se analiziraju političkoekonomske prednosti i nedostaci novog sustava. Naravno, autorici je ponovno najviše zanimljivo pokazati kako su i zašto u Mađarskoj i Poljskoj ključnu riječ vodili predstavnici Svjetske banke i Ministarstva financija te kakva je bila politička pozicija ostalih relevantnih društvenih grupa. Stoga je, na kraju se može zaključiti, za nju najvažnija činjenica deficita javnoga mirovinskog sustava u Poljskoj i Mađarskoj te suficita u Češkoj Republici. Ova je činjenica, uz djelovanje drugih aktera, Mađarsku i Poljsku učinila sličnima Argentini, dok je Češku Republiku ostavila u krugu dominantne europske bismarckovsko-beveridgeovske tradicije.

Ako je polazna pozicija autorice bila opisati uvjete unutar kojih je moguće izvesti radikalne socijalne reforme, onda se može reći da je ona taj zadatak s uspjehom izvršila. Njena analiza pokazuje da iskustva europskih zemalja, u kojima je radikalne reforme teško izvesti (ili u kojima se čak odlučno odbijaju neki neoliberalni koncepti), nisu odlučujuća za iskustva drugih zemalja čija se društvena situacija bitno razlikuje. Kako je analiza vrlo koncentrirana i kako je gotovo svaka rečenica pisana s nakonom izvršenja osnovnog zadatka, studija se

može i različito ocjenjivati. Ona je nedvojbeno vrlo informativna, ali za stručnijeg čitatelja ponekad i dosadna zbog čestog ponavljanja. Ona, ipak, pruža ono što većina drugih rasprava o mirovinskim reformama ne pruža. Stoga se u njoj neće naći razrađenije diskusije o tome koje su prednosti, a koji nedostaci novog sustava te kakve će posljedice taj novi mirovinski sustav imati na društvenu solidarnost, sigurnost u starosti, siromaštvo starijih osoba i sl. Ona ne odgovara na pitanje tko će na kraju biti pobjednik: oni koji su posegnuli za privatizacijom ili oni koji to nisu učinili. Ona ne daje pozitivne ili negativne konotacije različitim iskustvima triju zemalja. Knjiga, s druge strane, odgovara na pitanje kako je moguće izvesti radikalnu reformu, a da se zapravo društvo ne zapita ozbiljno zašto to činimo i što nam to donosi. Ona demistificira mnogo toga. Prije svega one propagatore reforme koji uporno šibaju lijevo i desno nizom naizgled uvjerljivih, ali zapravo ideoloških i teško provjerljivih argumenata. Zato je, konačno, preporučujemo i hrvatskim čitateljima premda ona nama dolazi prekasno i premda, nažalost, da je napisana i ranije te da je čak i napisana na hrvatskom jeziku, ne bi vjerojatno imala nekakav odlučujući utjecaj. Ako ništa drugo, stručna će manjina moći posegnuti za njom kao dodatnim dokazom za ono što je već sama znala, argumentirala ili samo osjećala.

Siniša Zrinščak

RECONSTRUCTING OLD AGE: New Agendas in Social Theory and Practice

Chris Phillipson

London: Sage, 1998.

Ova je knjiga rezultat tridesetgodišnjega autorova bavljenja gerontologijom. Chris Phillipson vrstan je poznavatelj problematike starenja u europskim zemljama (profesor je na University of Keele, Velika Britanija) i u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje još od

doktorskog studija do danas surađuje s brojnim eminentnim gerontolozima i institucijama (poput University of South Florida at Tampa).

Namjera knjige je da pridonese definiranju ideja i tema iz područja socijalne gerontologije, koje bi na početku novog milenija mogle biti od važnosti za populaciju starije životne dobi i društvo u cjelini.

Autor razmatra promjene u modernom društvu koje utječu na život osoba starije dobi kroz promjene u zapošljavanju, mirovinskim fondovima i umirovljenju, te definira stariju dob kao životni period potencijalnih mogućnosti, ali i rizika, odnosno opasnosti. Društvene promjene su definirane na osnovi tema iz područja socijalne gerontologije (socijalni aspekti starenja) i sociologije (socijalni odnosi i institucije). Istaknuto je da, dok s jedne strane dolazi do sve većeg starenja populacije i posljedičnog porasta javnog interesa za probleme osoba starije životne dobi, s druge strane određeni negativni ekonomski trendovi diktiraju korjenitu promjenu koncepta socijalne politike. Chris Phillipson u ovoj studiji predstavlja pokušaj da se na jednom mjestu definiraju moguće smjernice za novi odnos prema procesu starenja, te problemima koje ono donosi kako pojedincu tako i široj društvenoj zajednici.

Knjiga je podijeljena na tri dijela. U prvom dijelu (*Kritičke perspektive*) dat je okvir za kritičku interpretaciju glavnih promjena koje utječu na život osoba starije životne dobi. Poglavlja *Razvoj kritičke gerontologije*, *Izgradnja starenja* i *Starenje u postmodernom svijetu* definiraju opće aspekte vezane uz tradicionalne i nove teorije u socijalnoj gerontologiji te razmatraju perspektive za moguće rješenje životnih problema tijekom starenja. Drugi dio pod naslovom *Socijalne promjene i Socijalne podjele* ilustrira situaciju u području socijalne gerontologije, kroz tri specifična poglavlja: *Rekonstrukcija procesa umirovljenja*, *Financiranje starije dobi* i *Sociologija generacija: konflikt ili konsenzus*. U trećem dijelu knjige pod naslovom *Nove teme* autor daje teorijski okvir za interpretaciju pojedinih tema iz socijalne politike i prakse koje bi mogle predstavljati probleme u budućnosti, te kao takve izazivaju zabrinutost kako stručnih krugova tako i šire javnosti. Poglavlja koja se bave ovom problematikom jesu: *Starenje – sociološke i povijesne perspektive*, *Izgrađivanje starosti – političke opcije*, te *Zak-*