

Sustav socijalne zaštite u Republici Makedoniji

Nano Ružin

Filozofski fakultet Sveučilišta "Kiril i Metodij",
Skopje, Republika Makedonija

U ovome članku autor, inače istaknuti makedonski profesor socijalne politike, analizira socijalno i gospodarsko stanje u Makedoniji. To je stanje izrazito teško. Mnogo je nezaposlenih i siromašnih, a država nije u stanju primjereno odgovoriti na potrebe ugroženog stanovništva. Autor na kraju govori o strategiji promjena koje makedonska država u budućem razdoblju nastoji ostvariti u gospodarstvu i socijalnoj politici.

UVOD

Republika Makedonija je siromašna zemlja s problematičnom tranzicijom koja je bila opterećena složenosti međuetničkih odnosa i društveno-ekonomskom nerazvijenosti te negativnim posljedicama što proizlaze iz nepovoljnoga međunarodnog okruženja (grčkom blokadom zbog semantičkog problema s imenom, embargom Vijeća sigurnosti UN prema SR Jugoslaviji, posvemašnjim društvenim kolapsom Albanije, gospodarskim krahom bugarske tranzicije...¹)

Kad se takvim nepovoljnim okolnostima dodaju ostale dječje bolesti postkomunizma, kao što su neadekvatan prijelaz na tržišno gospodarstvo, nepostojanje razvijenog ulaganja kapitala i stabiliziranog sloja poslodavaca, nedograđeni i nepluralizirani sindikat, nepostojanje suvremene i učinkovite državne administracije, nedovoljno transformiran obrazovni sustav, neevoluiran sustav socijalne zaštite i socijalnog osiguranja - lako se može ustvrditi da je svaka socijalna akcija države unaprijed osuđena na neuspjeh.

Ipak, neovisno o ovome kratkom pesimističkom presjeku, riječ je o jednome kapitalističkom sustavu, ili barem o nekakvome njego-

vu derivatu, koji se razlikuje i od suvremenoga europskog kapitalizma i od klasičnog kapitalizma od prije stotinu godina, no koji je i koncepcijski i empirijski prije svega suprotstavljen nekadašnjem gospodarstvu realnog socijalizma, odnosno njegovu umjerenijem izdanju - dogovornoj ekonomiji bivše Jugoslavije.

Novi je sustav zamijenio sistematsku nacionalizaciju i ideološku negaciju privatnog vlasništva sustavom mješovitog vlasništva (javni i privatni sektor), privatizacija ostaje dominantnom tendencijom, iako je proces izgradnje potpuno privatnoga gospodarstva prilično spor i proturječan. Istovremeno, centralno planiranje i dogovorna ekonomija kojom je rukovodila država, iščezavaju tijekom procesa deetatizacije.²

Uvođenje tržišnog gospodarstva nametnulo je potrebu za "jačom i dominantnijom državom umjesto čistoga tržišnog gospodarstva". Kakav paradoks postkomunizma: društvo koje se izjasnilo protiv autoritarne države komunizma morat će, upravo uz pomoć države, voditi procese deetatizacije i liberalizacije u novom društvu. Nije nam se teško podsjetiti kako u ranijem režimu socijalna politika i zaštita nisu bile neovisne sfere. Bile su potpuno integrirane u tadašnji ekonomski sustav.

¹ Prema procjenama Vlade Republike Makedonije, kao i prema podacima iz *Nacionalne strategije ekonomskog razvika Makedonije*, izloženima u studiji MANU (Makedonske akademije znanosti i umjetnosti; nap. prev.), embargo Vijeća sigurnosti UN prema SR Jugoslaviji, kao i jednostrani embargo Grčke prema Republici Makedoniji, osiromašili su makedonsku ekonomiju za više od dvije milijarde US dolara. Ujedno je, uz spomenuti gubitak, stvorena i veoma nepovoljna slika o Makedoniji kao nestabilnom području, što je rezultiralo činjenicom da se Republika Makedonija našla u donjem dijelu ljestvice po količini stranih investicija.

² Detaljnije vidi u Mink, Szurek, 1992.

U Makedoniji su socijalna politika i socijalna zaštita bile utkane u politiku cijena (stanarine, promet, cijene artikala široke potrošnje), politiku plaća (niske plaće - visoki doprinosi), politiku zapošljavanja (tzv. "administrativno zapošljavanje", koje ne vodi računa o ekonomskoj opravdanosti), kao i niskim cijenama i besplatnom liječenju i drugim socijalnim uslugama.

Raspadom komunizma i dogovorne ekonomije bio je ozbiljno ugrožen i sustav socijalnog osiguranja i zaštite. Neovisno o činjenici da dio socijalne infrastrukture i nadalje nastavlja funkcionirati, nedostatak novca i golemi porast broja novih korisnika socijalnih fondova, što je uzrokovano teškom tranzicijom, istakli su u prvi plan veliki socijalni teret.

Na temelju naprijed navedenoga nameće se nekoliko pitanja: kako se može objasniti takva ekonomska i socijalna degradacija? Kakvo je globalno stanje gospodarstva u Republici Makedoniji od stjecanja neovisnosti do danas? Kakve su socijalne posljedice problematične tranzicije? Kakav je aktualni koncept socijalne sigurnosti? Do kojega je stupnja razvijeno socijalno zakonodavstvo? Kakva socijalna administracija postoji u Republici Makedoniji? Napokon, u uvjetima prilično neučinkovite socijalne zaštite, koji su alternativni oblici socijalne sigurnosti i solidarnosti? Kakva je uloga obiteljske, odnosno porodične* socijalne solidarnosti? Kakva je globalna ekonomska i socijalna projekcija za Makedoniju? Kakav je model socijalne zaštite i socijalnog osiguranja? Odgovor na ova pitanja zahtijeva interdisciplinarnu analizu, a u određenim dijelovima i analizu mogućih hipoteza i scenarija. U tom bi se smislu svaka tvrdnja koja nastoji predvidjeti i generalizirati trebala shvatiti s primjerenim znanstvenim rezervama.

GLOBALNI PREGLED EKONOMIJE U MAKEDONIJI

Ekonomska dinamika Republike Makedonije u razdoblju sukcesije ranije jugoslavenske federacije ostvaruje se u veoma nepovoljnom političkom okruženju (rat u Hrvatskoj te Bosni i Hercegovini, sankcije prema SRJ, čime su bila neutralizirana tradicionalna makedonska

tržišta, jednostrani trgovinski embargo Republike Grčke do 1995. godine ...). Time je bio znatno otežan prijelaz na tržišno gospodarstvo.

Osim tih objektivnih uzroka pojavljuju se i uzroci subjektivne prirode, imanentni svim postkomunističkim državama. Dio političkog establišmenta pokazao je ozbiljnu inertnost i nepripremljenost za procese transformacije i privatizacije vlasništva. Osobiti su previdi u sferi bankarstva bili učinjeni izgradnjom financijskih piramida, čije je rušenje znatno poljuljalo i povjerenje u bankarske institucije. Usto se započeti proces prelaska na novi gospodarski sustav (1990.) nije odvijao kao strogo programirani proces, nego još uvijek kao vid društvene preobrazbe s velikim brojem problema, iznenađenja, otpora i dilema. Poseban primjer neočekivanog izbijanja novog problema je siva ekonomija. Prihvaćanjem neoliberalnog učenja nisu se očekivale takve anomalije, budući da se siva ekonomija uobičajeno iskazuje s 10% ukupne gospodarske aktivnosti, a u Republici Makedoniji ona je dostigla i više od 30%.

Kao rezultat brojnih anomalija i slabosti makedonske ekonomije, statistički podaci su krajem 1996. godine pokazivali zabrinjavajuće trendove: trgovinski deficit dostigao je 700 milijuna US dolara, realni dohodak *per capita*, kao i realne plaće, znatno je opao (društveni proizvod *per capita* pao je na 644,2 US dolara, dok je 1989. godine iznosio 1.197 dolara). Investiranje se svelo na dezinvestiranje, a stopa nezaposlenosti koja je i inače bila visoka (1990. godine 26%), 1996. godine dostigla je 32% od radnosposobnog stanovništva.

Od 1994. godine se napokon počeo provoditi stabilizacijski program koji su podržali MMF i Svjetska banka, a pozitivni je učinak bio stabilni denar i inflacija u prihvatljivim okvirima ispod 5%. (*National development strategy for Macedonia, 1997.*)

SOCIJALNI ASPEKTI TRANZICIJE

Najveći problem s kojim se suočava Republika Makedonija je visoka stopa nezaposlenosti. Transfer radne snage iz agrara, proces privatizacije, stečajni postupci, tehnološki viškovi

* Makedonska riječ "semejtvo" na hrvatski se može prevesti kao "obitelj" ili kao "porodica". Ovisno o kontekstu, u nastavku ćemo rabiti jednu ili drugu hrvatsku riječ. (Nap. prev.)

- predstavljaju takoreći nerješiv problem apsorpiranja radnosposobnog stanovništva, koje predstavlja 62% od ukupnoga. Osim objektivnih uzroka takve strukture (naslijeđena urbana prenaseljenost, visok natalitet kod nekih etničkih skupina, neadekvatna kvalifikacija), glavni uzrok visoke stope nezaposlenosti je krizno stanje gospodarstva. Tijekom 1996. godine gospodarstvo je uključivalo 346.000 zaposlenih, prema 242.000 nezaposlenih. Za usporedbu, 1990. godine u Makedoniji je radilo 560.000 osoba, dok je registriranih nezaposlenih bilo 150.000.

Porast socijalne bijede je vidljiv i iz porasta udjela mirovinskih i raznih socijalnih prihoda u ukupnim prihodima stanovništva, koji je od 23,1% u 1995. povećan na 23,8% u 1996. Prema podacima Zavoda za statistiku Republike Makedonije, ako je 1989. godine na 3,1 zaposlenoga bio jedan umirovljenik, 1996. godine je odnos sveden na 0,84 zaposlena na jednog umirovljenika.

Pismeno je 89% stanovništva, a oko 70% je srednje i sveučilišne naobrazbe. Oko 14,7% radnosposobnog stanovništva ima sveučilišno, a 50% od zaposlenih u industriji više ili visoko obrazovanje. Zanimljivo je napomenuti da je razina obrazovanja nezaposlenih viša nego zaposlenih (33% nezaposlenih ima visoko obrazovanje).

Problem nezaposlenosti doveo je do smanjivanja prihoda i opadanja životnog standarda i zajedničke potrošnje za oko 40%. U Republici Makedoniji se prosječno na hranu troši 46% budžeta kućanstava, a u SAD i EU između 16 i 22%. Više od 10% ukupnog broja kućanstava su korisnici socijalne pomoći (1996.), koja je i sama simbolična. Naime, poradi ograničenih mogućnosti socijalna je pomoć određena u visini 50% od utvrđene linije siromaštva (osnovica) za prvoga odraslog člana kućanstava, a za ostale članove se primjenjuje sljedeća ljestvica: za drugoga odraslog 60%, za trećega 45%, četvrtoga 30%, petoga 15%; za prvo dijete 40%, za drugo 30%, za treće i četvrto dijete po 20% (od osnovice).

Za ilustraciju, osnovica za socijalno ugroženo stanovništvo je 1996. godine iznosila u gradskim sredinama 1.812 denara (67 DEM), a u seoskima 1.482 denara (59 DEM).

IZVANINSTITUCIONALNA SOCIJALNA ZAŠTITA

Tamo gdje završava zaštitna uloga države, počinje zaštitna uloga porodice. Ili još preciznije, kada nacionalna solidarnost nije u stanju zadovoljiti zaštitne potrebe pojedinca ili skupine, tada nastupa solidarnost porodice, odnosno lokalne zajednice.

Opisani oblici solidarnosti nisu nepoznati makedonskoj populaciji, kao ni nacionalnim manjinama koje žive na ovim prostorima.

U proteklih nekoliko stoljeća, kad je balkanskim prostorima vladalo Otomansko carstvo, socijalna solidarnost makedonskih pravoslavničkih kršćana ostvarivala se u okvirima crkvenih općina. Tradicija se nastavlja i u novije doba, tijekom 19. i 20. stoljeća. U to je vrijeme Makedonija prostor velikih ratnih sukoba (ustanci protiv Turskog carstva, dva balkanska rata, prvi i drugi svjetski rat, građanski rat u Grčkoj), koji su znatno osiromašili makedonsko stanovništvo i stvorili istinski populacijski egzodus. Ipak je solidarnost u okvirima makedonskih crkvenih općina pridonijela uspješnom prevladavanju brojnih socijalnih izazova. Slične oblike solidarnosti nalazimo i u albanskoj populaciji, u okvirima albanskih muslimanskih zajednica - plemena, gdje je dominantna uloga *babljoka*, odnosno *patera familias*.

U međuvremenu su, pod utjecajem urbanizacije i industrijalizacije, evoluirale i etničke zajednice Makedonaca i Albanaca, s tom razlikom što je intenzitet evolucije mnogo jači u makedonskom stanovništvu. Takva se dinamika najbolje može analizirati kroz evoluciju porodica u dvjema etničkim zajednicama.³

Paralelno su evoluirale i osnovne funkcije obitelji, kao što su biološko-reproduktivna, ekonomsko-socijalna i odgojna, iako stupanj njihove promjene nije jednak. Među albanskim stanovništvom i nadalje su prisutni visoka stopa nataliteta, visok stupanj solidarnosti kad je u pitanju socijalno-ekonomska funkcija, te važnost autoriteta *patera familias* u odgojnoj funkciji.

Istovremeno evoluirala i unutarnja obiteljska struktura: položaj djeteta jača u odnosu na roditelje, evoluirala i položaj žene, a smanjuje se važnost *patera familias*. Taj je proces mnogo rasprostranjeniji među makedonskim pravoslav-

³ Detaljnije vidi u Ružin, 1994.: 49-97; 1995.: 41.

nim življem, nego među albanskom muslimanskom manjinom. To su istovremeno i osnovni sociološki aspekti međunacionalne diskrepancije, koja ima i svoju socijalnu dimenziju. Naime, stupanj solidarnosti je znatno veći u tradicionalnim mnogočlanim ali zatvorenim obiteljima, nego među članovima suvremene obitelji koja se, iako u tranziciji, svodi na svoje osnovne članove: majka, otac, djeca.

Međutim, u uvjetima uspostavljanja tržišnog gospodarstva, nakon 1989. godine, kada dolazi do značajne socijalne polarizacije u društvu, stupanj porodične solidarnosti je u porastu. Osobito je dojmpljiva vertikalna solidarnost generacija, u kojoj često puta mirovine i drugi prihodi generacije treće dobi postaju sastavnim dijelom obiteljskog budžeta.

S druge strane, tradicionalna albanska obitelj, iako siromašna, čini se da uspješno odolijeva izazovima postkomunizma. Socijalna solidarnost velike tradicionalne obitelji je još jedan dokaz da tamo gdje završava ili je posve simbolična socijalna uloga države, počinje socijalna uloga porodice.

Nakon pada komunizma, svojevrsnu renesansu doživljava i Crkva. Crkvene općine se opet revitaliziraju (osobito u dijaspori), ali njihova socijalna akcija u Republici Makedoniji praktično ne postoji. Crkva je više zainteresirana za izgradnju novih hramova, nego za poduzimanje konkretnih socijalnih akcija na terenu. Slična je situacija i s islamskom vjerskom zajednicom makedonskih Albanaca.

PROJEKCIJE BUDUĆEG RAZVOJA

Izazovi razvitka i modernizacije s kojima se suočava Republika Makedonija od proglašenja neovisnosti (1991.) do danas, bitna su referenca u strukturiranju politike, u debatama i praksi na putu u 21. stoljeće, europsku integraciju i novu globalnu ekonomiju.

Pri tome se kao osnovna područja društveno-ekonomske strategije razvitka ističu sljedeća:

- osnovne institucionalne i sistemske promjene kao preduvjet razvitka;
- ključni činitelji razvitka, s potrebom njihova dugoročnog restrukturiranja i kratkoročnog revitaliziranja;

- analiza razvojnih strategija za posebne gospodarske sektore, s ciljevima i instrumentima dugoročnog razvitka industrije, poljoprivrede, usluga i tehnologije;

- razvitak infrastrukture poticanjem transporta i komunikacija, energije, vodoprivrede, komunalnih djelatnosti ...⁴

U okvirima Nacionalne strategije gospodarskog razvoja Republike Makedonije razvoj je definiran u širem smislu kao učvršćivanje građanskog društva, društveni progres, vladavina prava, politička odgovornost i ekonomski rast. Istovremeno se modernizacija poima kao naglašavanje procesa približavanja razvijenim zemljama, znanstveni i tehnološki napredak, te kao daljnji razvoj građanskog društva.

Strategija identificira i nekoliko ključnih ekonomskih ciljeva koji indirektno determiniraju socijalni razvoj. To su sljedeći ciljevi: otvorenost ekonomije, dovršavanje procesa tranzicije, makroekonomska stabilnost, rast ukupne gospodarske učinkovitosti, porast zaposlenosti i poboljšanje životnog standarda, te izvozna orijentacija. Ujedno se, sama po sebi, nameće i ekonomska uloga države, koja će morati zaštititi javni interes, ali više posrednim nego neposrednim instrumentima, zatim dovršavanje procesa privatizacije, denacionalizacije, odnosno restrukturiranja, što predstavlja ključni uvjet održivog rasta. Napokon, neophodna je daljnja stabilnost nacionalne valute, neovisnost središnje banke i privatizacija komercijalnih banaka, promjene u sustavu javnih financija (fiskalna konsolidacija, eliminiranje budžetskog deficita, pojednostavljivanje poreznog sustava i proširivanje porezne osnovice, tj. povećanje broja poreznih obveznika).

Na temelju pretpostavljene gospodarske projekcije i ciljeva, moguće su i stanovite projekcije na socijalnom planu: iz prethodno iznesenoga može se ustvrditi da transformacija u Republici Makedoniji izaziva posebno velik pritisak na cjelokupni sustav socijalnog osiguranja. Takav je pritisak rezultat velikog broja nezaposlenih, kao i velikog tereta mirovina i sustava zdravstvene zaštite. Naime, poradi toga i čitav će sustav socijalnog osiguranja morati pretrpjeti radikalnu reformu.

U općim crtama, nužno je:

- naknade za nezaposlene urediti tako da potiču rad i zapošljavanje;

⁴ Detaljnije vidi "Očekivani dviježenja, Kvantitativni scenarija (1997.-2002.)", u *Nacionalna strategija za ekonomski razvoj na Republika Makedonija*, 1997.

– mirovinski sustav transformirati od sadašnjega redistributivnog sustava ("prikupi sredstva i odmah ih isplati") u sustav koji će se u osnovi oslanjati na privatne mirovinske fondove (odvojeni, dodatni, posebni režimi socijalnog osiguranja);

– sustav zdravstvene zaštite usporedno s transformacijom mora pristupiti sudgovornoj privatizaciji dijela zdravstvenih ustanova.

Siromaštvo i dalje ostaje rastući problem Republike Makedonije. Oko 40% stanovništva u procesu tranzicije doživljava pogoršanje životnog standarda. Oko 10% obitelji dobiva naknade kao socijalnu pomoć. Te su naknade vezane za službeno definirani prag siromaštva. Reformom će biti neophodno uvesti fleksibilniji sustav naknada za socijalnu pomoć.

U daljnjem razvoju sustava socijalne zaštite u Republici Makedoniji osobito će važna biti uloga države, njezina regulativna, posredna

akcija u domeni socijalne sfere. Filozofija njezine socijalne strategije ne sastoji se u narušavanju i ograničavanju načela i domena tržišnog gospodarstva, nego u ispravljanju nepravilnosti i anomalija takvoga gospodarstva. Umjesto da se reagira na uvjete tržišta, reagirat će se na uvjete egzistencije pojedinaca i društvenih skupina koje se na tržištu odnose kao ponuđači, odnosno kupci.

Sušтина takve koncepcije pretpostavlja: postojanje i razvoj osnovnih komponenti tržišnog gospodarstva, uspostavljanje suvremenoga fleksibilnoga i učinkovitog državnog aparata, razvijen porezni sustav te učinkovit i suvremen odgojno-obrazovni sustav koji će zadovoljavati potrebe čitave populacije. Opće osuvremenjivanje svih razina obrazovanja mora se smatrati ključnom investicijom u ljudski kapital, u razvoj građanskog društva i uspostavljanje društvene i kulturne stabilnosti općenito.

LITERATURA

Mink, G., J. C. Szurek (1992.) *Cet étrange post-communisme*. Paris: CNRS/La Découverte

Nacionalna strategija za ekonomski razvoj na Republici Makedonija. (1997.) Skopje: MANU

National development strategy for Macedonia, Development and Modernization. (1997.) Skopje: MANU

Ružin, N. (1994.) *Socijalna politika*. Skopje: Makedonski radio/Radio Kultura

Ružin, N. (1995.) *Suvremeni sistemi na socijalna zaštita*. Skopje: PNID-STEP

Preveo s makedonskoga Ivan Magdalenić