

# Isključenost iz socijalne zaštite\*

Katherine Duffy

De Montfort University, Leicester

*Rad ima četiri dijela. Prvi dio nas upoznaje s ulogom države u sustavu socijalne zaštite. Drugi dio opisuje pritiske koji proizlaze iz reforme financijskih sredstava i izdataka te previranja u sustavima koji su izloženi stalnoj promjeni. Treći dio razmatra učinkovitost zaštite od rizika kao što su dugotrajna nezaposlenost, starost i dječje siromaštvo. Ovaj dio posebno obraća pažnju na učinkovitost zaštite od "novih rizika" kao što su dugotrajna nezaposlenost te na pritiske kojima su izložene obitelji i kućanstva, a koji proizlaze iz slabosti sigurnosne mreže socijalne pomoći. Četvrti dio (zaključak) raspravlja o riziku marginalizacije u sustavu socijalne zaštite te o "rangiranju" pojedinaca s obzirom na njihov odnos prema tržištu rada.*

## UVOD

Nema jednostavne definicije socijalne zaštite koja bi bila prihvaćena u svim zemljama. Za potrebe HDSE projekta, socijalna se zaštita definira kao ona zaštita koja je utemeljena na pravima i usmjerena je protiv unaprijed određenog socijalnog rizika. Ona uključuje sve kolektivne transferne sustave (u novcu ili uslugama) koji nastoje zaštititi pojedince i kućanstva od socijalnog rizika.

U ovom radu detaljno se ne opisuje raznolikost i složenost sustava socijalne zaštite u Europi. Polazeći od materijala koji je prikupljen putem HDSE projekta, u radu se više analiziraju trendovi u Srednjoj i Istočnoj Europi te izvlače pouke oko toga kakav utjecaj ima dominacija "kontributivnih" modela socijalne zaštite na isključenost.

## 1. SUSTAVI SOCIJALNE ZAŠTITE

### 1.1. Ciljevi sustava

U studijama o zapošljavanju posebno se ističu oni rizici isključivanja koji su vezani za nezaposlenost i nisku plaću. Sustavi socijalne

zaštite igraju temeljnu ulogu u borbi protiv siromaštva u Europi. Oni su svugdje sada pod financijskim i političkim pritiskom, a njihova struktura i ciljevi izloženi su promjeni.

Ciljevi socijalne zaštite slični su u sustavima diljem Europe, ali se razlikuju po tome naglašavaju li više zamjenu prijašnjeg dohotka ili minimalnu zaštitu od apsolutnog siromaštva. Svi ovi sustavi prave razliku, iako uz donekle različita razgraničenja, između socijalne sigurnosti, koja podrazumijeva kontributivne sustave, ma kako oni bili financirani i socijalne pomoći, koja podrazumijeva državno financiranu zaštitu dohotka za one koji nemaju prihoda ili imaju nedostatne prihode od zapošljavanja, vlasništva ili socijalnog osiguranja.<sup>1</sup> Granica između socijalnog osiguranja i socijalne pomoći često je granica između dvaju ciljeva: zamjene dohotka i zaštite od apsolutnog siromaštva.

### 1.2. Izmijenjena uloga države u socijalnoj zaštiti<sup>2</sup>

Esping-Andersen razlikuje tri režima državne dobrobiti: "liberalni", "korporativni" i "socijaldemokratski", koji u Zapadnoj Europi ka-

\* Ovaj tekst je dio izvješća pod naslovom *Opportunity and Risk: Trends of Social Exclusion in Europe*, kojeg je autorica priredila za konferenciju "Human Dignity and Social Exclusion" (HDSE), koja je održana od 18.-20. svibnja 1998. u Helsinkiju, pod pokroviteljstvom Vijeća Europe.

<sup>1</sup> U nekim zemljama socijalna pomoć također u većoj mjeri uključuje one naknade u sustavu socijalne skrbi koje su više u obliku usluga nego u novčanom obliku. O sustavima zdravstvene zaštite u ovom se radu ne raspravlja.

<sup>2</sup> Podsjetimo da nije moguće u ovom radu razmatrati specijalne okolnosti onih osoba koje su bez državljanstva, iako je rizik socijalnog isključivanja kod njih očito veći. Uz neke iznimke, pojedinci bez državljanstva imaju manja prava, a naravno, ilegalni stanovnici imaju minimalnu zaštitu u većini zemalja (iako sada oni imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu u nekim dijelovima Italije).

rakteriziraju anglo-saksonske, "kontinentalne" ili srednjoeuropske, te skandinavske zemlje (Esping-Andersen, 1990.). Ferrera (1996.) i Katrougalos (1996.) su došli do drugačijih zaključaka oko toga postoji li zaseban "južni" model. Ova su pitanja važna iz opće perspektive ovog rada, prema kojoj su širom Europe evidentni trendovi prema liberalnoj koncepciji države (kada se radi o utjecaju Europske unije na ovaj proces, vidi Spicker, 1996.; Greve., 1996; kada se radi o utjecaju globalizacije, vidi Rhodes, 1996., a kada je riječ o poteškoćama s kojima se susreću korporativni režimi u ovakvom okruženju, vidi Taylor-Gooby, 1996.). Međutim, za potrebe ovog rada, uglavnom će biti dovoljno prikazati glavna obilježja dvaju tipova "sustava" socijalne zaštite ("beveridgeanskog" i "bismarckovskog"), umjesto da se bavimo pitanjima na višoj razini koja se tiču režima države dobrobiti.

Zapadnoeuropski sustavi socijalne zaštite često se označavaju ili kao "bismarckovski" (koji se financiraju iz doprinosa i u kojima su prava zasnovana na zaposleničkom statusu), ili kao bliži "beveridgeanskom" modelu (koji se financira iz poreza, a prava su zasnovana na građanskom ili rezidencijalnom statusu). U Europskoj uniji većina je sustava pretežno utemeljena na doprinosima, ali nikada nije postojao "čisti" sustav jednog ili drugog tipa. To je još manje slučaj danas; iako je sjeverno-kontinentalna Europa općenito bliža bismarckovskom modelu, dok su Skandinavija i britanski otoci bliži beveridgeanskom modelu. Južnoeuropski su sustavi manje razvijeni kad se radi o pokrivenosti rizika i stupnju zaštite.<sup>3</sup>

U beveridgeanskim sustavima, posebno u Skandinaviji, država je imala primarnu ulogu u pružanju socijalne zaštite, kao što je to bio slučaj i u Srednjoj i Istočnoj Europi. Da bi se osigurala sredstva koja su državi potrebna kako bi ona ispunila svoja univerzalna jamstva, beveridgeanski i državno-socijalistički sustavi prihvatili su punu zaposlenost kao obvezu; u prvom slučaju kroz keynesijansko upravljanje

potražnjom, te kroz vrlo snažnu moralnu podršku supsidijarnosti rada (*work subsidiarity*) (osobito u Skandinaviji); u drugom slučaju kroz centralno planiranje i pravne dužnosti. U oba slučaja, državno socijalno blagostanje je izgleda bilo posve obuhvatno, ali u neku ruku socijalno autoritarno. U najgorem slučaju, ono bi se moglo okarakterizirati kao stanje u kojem su tržište i obitelj bili ne samo sporedni, nego i podložni kolektivnoj državi.

Svi se sustavi oslanjaju na proizvodno pošljavanje kao osnovni izvor resursa, ali kamen temeljac u bismarckovskom sustavu, u većem stupnju nego u beveridgeanskom sustavu, nije bio samo rad, već također i odgovornost koja je dodijeljena obitelji. U tom pogledu, država je imala manje važnu ulogu, mada je jasno da je ona bila glavni akter prije na poprištu regulacije nego na poprištu skrbi. Dakle, čak i u visokorazvijenim kontributivnim sustavima, kao u Njemačkoj, cijela populacija nije bila zaštićena sustavom osiguranja: žene koje se vraćaju u sustav, novopridošli u sustavu, dugotrajno nezaposleni imaju poteškoća u pronalaženju zaštite. Opća sigurnosna mreža socijalne pomoći koja se temelji na provjeri prihoda dostupna je u većini zemalja Europske unije, ali kada se primjenjuje usporedo sa sustavima socijalnog osiguranja, ona povećava primarnu nejednakost koja se pripisuje djelovanju tržišta rada.

U prošlosti, južnoeuropske zemlje su bile suglasne u tome da daju veću prednost obitelji i civilnim organizacijama kao što je crkva, dok je država bila znatno manje aktivna i intervenirala bi radi pružanja potpore jedino onima koji su bez obitelji. Međutim, u novije vrijeme, južne su zemlje proširile ulogu države u socijalnoj zaštiti, posebno preko zajamčenog minimalnog dohotka, koji se sada uvodi u Portugalu.

Međutim, prevlast države u sustavima socijalne zaštite izazov je svugdje u Europi. Javlja se sumnje oko vrijednosti i ciljeva sustava socijalne zaštite. Prvo, izgleda da sumnje u le-

<sup>3</sup> Unutar svakog tipa sustava, u pogledu socijalne zaštite, zemlje mogu biti više ili manje obuhvatne ili izdašne. U skandinavskom, porezno financiranom sustavu, svi građani imaju određena temeljna prava; ona su maksimalna za zaposlene, a osiguranje od nezaposlenosti je dobrovoljno. Velika Britanija i Irska također primarno imaju porezno financirane naknade, te kombinaciju univerzalnih, fiksnih naknada i naknada koje se temelje na provjeri prihoda, tako da su državne mirovine i naknade za nezaposlene manje izdašne nego u Skandinaviji. Ostale zemlje imaju naknade koje se primarno temelje na osiguranju. U Njemačkoj, Austriji, Francuskoj i Beneluxu, privatno osiguranje financira naknade koje su vezane za zaposlenost i zanimanje. Naknade su univerzalne i često obvezne. Italija, Španjolska, Portugal i Grčka imaju dohodovnu potporu koja se temelji na zanimanju i osiguranju; sustavi nisu univerzalni, već fragmentirani. Italija ima prilično dobre mirovine i prilično slabu zaštitu nezaposlenih (*Social Protection in Europe*, 1995.).

gitimnost interpersonalne redistribucije dovede do toga da su kolektivni resursi društva manje dostupni onima koji su najmanje povlaštteni. Drugo, postavlja se pitanje: što je cilj dohodovne potpore; minimalna zaštita ili održanje dohotka? Dominantni trend kretanja od "pasivne" dohodovne potpore prema "aktivnoj" tržišnoj politici nagovještuje prelazak na minimalnu zaštitu, dijelom radi jačanja radne poduzetnosti i podržavanja razvoja sektora s niskim plaćama. Na taj način naglašava se da uloga sustava socijalne zaštite nije toliko u tome da neutralizira djelovanje tržišta, nego da podvrgava građane tržišnoj "disciplini". Ovaj trend, koji je okrenut tome da državni instrumenti služe tržištu, obrnut je od onoga prije opisanog, koji je karakterističan za Beveridgeanske i državno-socijalističke sustave.

Dakle, trendovi koji se dalje opisuju u ovom radu, kao i trendovi unutar zapošljavanja i zdravstvene zaštite, ne nude pravi dokaz o "povlačenju" države iz socijalne zaštite, ali postavljaju pitanje o podvrgavanju države tržištu te o rizicima isključivanja onih koji su najslabiji na tržištu. Ista se perspektiva može primijeniti prema ulozi obitelji u odnosu na tržište rada.

#### *Trendovi u sustavima socijalne zaštite u tranzicijskim zemljama*

Prije i nakon 1989. godine zapošljavanje je imalo središnji značaj u sustavima socijalne zaštite u Srednjoj i Istočnoj Europi. Prije 1989., sustavi u Srednjoj i Istočnoj Europi bili su financirani iz doprinosa koje su poslodavci uplaćivali u državni proračun. Bugarska ima tipične crte sustava koji je postojao u mnogim bivšim zemljama državnog socijalizma; postojao je jedan fond doprinosa iz kojega su pokriveni svi rizici; doprinose su plaćali samo poslodavci, u principu je zaposlenost bila važnija od uplaćenih doprinosa. Situacija u Bugarskoj praktično se nije razlikovala od porezno financiranog modela. Postojala je obuhvatna socijalna zaštita utemeljena na punoj uposlenosti i dodatnim ciljanim uslugama na razini poduzeća. Bivši komunistički i državno-socijalistički sustavi osiguravali su mirovine, visoke dječje naknade, subvencionirano stanovanje i osnovna dobra. Manji je naglasak bio na novčanim transferima, a veći na uslugama kao što su zdravstvena zaštita i obrazovanje. Nije bilo specifičnih naknada za siromašne jer je distri-

bucija dohodaka uvelike bila ravnomjerna (Zamfir, 1997.).

Sustav je bio krajnje obuhvatan, ali je nudio male mogućnosti izbora te često ograničenu kvalitetu i oskudne resurse. Sigurnost je bila ostvarivana po cijenu niske poduzetnosti i malih šansi. Od 1970-ih, neefikasnost birokracije i industrije te utjecaj naftne krize imali su negativan učinak na životni standard i resurse socijalne zaštite. Skrivena nezaposlenost počela je rasti, a započela su i reduciranja socijalnih naknada i institucija u nekim zemljama. Jedan važan izvor naknada, uglavnom onih u obliku usluga, izgubio se u tranziciji. Puna uposlenost i potrošačke subvencije, dva temeljna stupa univerzalne komunističke socijalne države, eksplicitno su napušteni od 1989. Ranije, u komunističkim i državno-socijalističkim zemljama, poduzeća su igrala važnu ulogu u socijalnoj zaštiti i socijalnoj dobrobiti do te mjere da je ta uloga bila opisivana kao "internalizacija" socijalne zaštite (što je imalo utjecaja na mobilnost i poduzetnost). Estonija je primjer zemlje koja je poduzela drastične korake kako bi se oslobodila svih "socijalnih dodataka" iz poduzeća i prenijela ih na javni sektor (Lauristin, 1995.:49). Međutim, zbog visokih cijena i nedostatka socijalnih usluga u Ruskoj Federaciji, neka preostala državno-industrijska poduzeća proširila su skup svojih usluga. Nezaposleni su zato dvostruko pogođeni, jer moraju kupovati robu po tržišnim cijenama, a nemaju pristupa dobrima i uslugama državnih poduzeća, koje mogu uključivati čak i elemente obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Nakon 1989. većina je sustava socijalne zaštite u Srednjoj i Istočnoj Europi razvila obilježja (bismarckovskog) njemačkog modela osiguranja, uključujući i doprinose zaposlenika. Prije 1940-ih, jedan broj zemalja Srednje Europe imao je neki oblik doprinosa, koji nije u potpunosti nestao u vrijeme državnog socijalizma. Zemlje koje su najdalje otišle u privatizaciji i decentralizaciji uglavnom su ove relativno bogatije ekonomije Srednje Europe, kao što su Češka Republika, Slovačka Republika i Mađarska. Manje je promjena bilo u Bugarskoj, Poljskoj, Sloveniji i Rumunjskoj. Sljedeće prepreke stoje na putu promjenama: očekivanja javnosti (država se smatra odgovornom za socijalno blagostanje); odsustvo političkog interesa; administrativna i pravna nemoć; te, što je najvažnije, siromaštvo. Čak i u bogatijim

tranzicijskim zemljama, kao što je Češka Republika, komercijalizacija je ograničena na dodatno mirovinsko osiguranje. U nekim se zemljama postavlja ozbiljno pitanje oko toga postoji li dostatna infrastruktura za autonomnu administraciju i decentralizirane institucije, što je nužno za sustav koji se temelji na osiguranju.

Ipak, poznavajući prijašnja očekivanja vezana za sustav, jedan razlog za uvođenje doprinosa, umjesto porezno financiranog modela, trebao bi biti u tome da se naglasi kako socijalna zaštita nije "besplatna". Iako novi model pruža veću zamjenu dohotka onim zaposlenicima koji tradicionalno imaju puno radno vrijeme i dugu karijeru, kod najmanje povlaštenih ovakav pristup uključuje rizike. Otkako je započela tranzicija, najvidljivija promjena sastoji se u tome da se odgovornost države transformirala od koncepta maksimalnog dopuštenog dohotka prema minimalnom dohotku koji štiti od apsolutnog siromaštva. Prisutno je namjerno ponovno uvođenje diferencijacije plaća, što se odražava u smanjenju relativnih plaća u javnom sektoru (zdravstvo, obrazovanje), s namjerom da ih se dugoročno spusti ispod prosjeka (Radicova, 1997.:31).

Ferge (1997.:21) smatra da takvi trendovi idu dalje od korporativizma bismarckovskih sustava. Ona piše o "individualizaciji socijalnog", koja je karakteristična za prelazak na neoliberalni tip socijalne države, a opći je cilj reformi u tranzicijskim zemljama potaknuti pojedince da preuzmu odgovornost za vlastiti životni standard (prema stajalištu Ferge, ključni element u tome je potkopavanje solidarnosti između generacija). Ovaj rad će doći do sličnog zaključka.

## 2. UTJECAJ FINACIJSKIH I TROŠKOVNIH PROMJENA NA RIZIK ISKLJUČENOSTI

### 2.1. Rizik isključenosti iz socijalne zaštite u sustavima koji se temelje na doprinosima

U mnogim bivšim zemljama državnog socijalizma danas postoji raširena sumnja u to da će država koristiti novce u onu svrhu za koju su prikupljeni. Osim toga, svi se sustavi suočavaju s poteškoćama onda kada su prihodi nestabilni te kada postoje problemi u prikupljanju sredstava. Ovakva je situacija u nekim dijelovima

Srednje i Istočne Europe te u većem dijelu Zajednice nezavisnih država. Na primjer, u Ruskoj Federaciji, državna poduzeća mogu plaćati sa zakašnjenjem, dok privatna poduzeća moraju plaćati unaprijed. Nadalje, republike ne prosljeđuju uvijek sve ono što dobivaju. Privatne banke prikupljaju sredstva, što povećava rizik nestabilnosti (Fitoussi and Le Cacheux, 1995.:26-27). Prema tome, obično se smatra da je sustav "doprinosa" transparentniji od porezno financiranog sustava.

Dakle, većina se sustava socijalne zaštite u tranzicijskim zemljama restrukturira u ovom pravcu, iako se zemlje razlikuju po tome u kojoj mjeri se promjene zakonski ili praktično ostvaruju. Obično se ustanovljavaju sljedeći fondovi:

- fond za nezaposlene (koji ranije nije postojao),
- odvojeni fondovi za različite rizike (materinstvo, bolest, nesposobnost, starost),
- doprinosi zaposlenika za socijalnu sigurnost,
- mogućnosti dodatnog osiguranja,
- fond doprinosa za zdravstvo,
- fond socijalne pomoći.

Iako je većina zdravstvenih i obrazovnih sustava još uvijek uglavnom državno financirana, nova naknada za nezaposlene u zemljama tranzicije financira se iz doprinosa, osim u baltičkim državama, koje još nemaju zaseban fond. Latvija i Litva imaju doprinose za socijalno osiguranje, iako poslodavci još uvijek plaćaju najveći dio, dok Estonija ima porezno financirani sustav (Rajevska, 1997.; Alisauškie, 1997.; Narusk, 1997.). Doprinosi za nezaposlene manji su u Zajednici nezavisnih država nego u Srednjoj i Istočnoj Europi, jer je registrirana nezaposlenost u prosjeku manja, ali još puno restrukturiranja predstoji u Zajednici nezavisnih država.

Međutim, bez obzira na metodu financiranja ili efikasnost prikupljanja sredstava, sustavi koji dodjeljuju prava određenim kategorijama su nefleksibilni jer novi problemi zahtijevaju nove kategorije, i, osim toga, financijske i političke odluke, oko čega postoje kulturne i praktične poteškoće. Uz to, javlja se sumnja u "mogućnost osiguranja" od rizika koji se trenutno pojavljuju, kao što su dugotrajna nezaposlenost i narušenost zdravlja u dubokoj starosti. U tranzicijskim se zemljama mogu očekivati

isključivanja kako zbog troškova tako i zbog prirode kontributivnog sustava.

Trenutno se diljem Europe pojavljuju "novi" rizici kao što su dugotrajna nezaposlenost, narušeno zdravlje u starosti, jednoroditeljstvo, koji se ublažavaju putem socijalne pomoći koja se temelji na provjeri prihoda tamo gdje ona postoji. Upotreba "sigurnosne mreže" za ove rizike može značiti da još nema konačne odluke o tome koji akteri (država, civilno društvo, tržište rada) imaju primarnu odgovornost u zaštiti od ovih rizika. Međutim, Njemačka i Austrija nedavno su uvele "peti stup" socijalnog osiguranja radi skrbi o starima, koji će odgovornost prebaciti na pojedince i kućanstva. Velika Britanija planira prebaciti odgovornost zaštite jednoroditeljskih obitelji na majke na taj način što će im omogućiti veći pristup tržištu rada. Ova je zemlja također veću odgovornost u pogledu financijskog potpomaganja prebacila na odsutne očeve posredstvom Agencije za pomoć djeci.

Pored toga, iako postoje brojne rasprave na makro razini oko prednosti i nedostataka određenih tipova financiranja, manje je pažnje posvećeno njihovom nejednakom utjecaju na različite grupe. Na primjer, kako žene svugdje imaju isprekidane karijere i manje plaće, one su najveći gubitnici u kontributivnim sustavima koji imaju ograničenu, iz poreza financiranu, redistribuciju mirovinskih prava, tako da svoje siromaštvo prenose u umirovljeničko razdoblje. Budući da žene trenutno čine većinu nezaposlenih u Europi, te da gotovo u potpunosti dominiraju među nemoćnim starima i roditeljima samcima, moglo bi se reći da sadašnji "kontributivni" sustavi "feminiziraju" siromaštvo.

Konačno, bez obzira jesu li porezno financirani ili utemeljeni na doprinosima, većina sustava bazirana je na "tekućoj raspodjeli" (PAYG). Postoje brojne diskusije oko toga je li i dalje moguće ovakvo financiranje, budući da se predviđa rast stope ovisnosti zbog starenja stanovništva u nekim zemljama. Zapadnjačka rasprava o kapitalizaciji ili "fondovskim" sustavima uglavnom se bavi sistemskim rizicima koji su povezani s njima (problemi rizičnosti koji proizlaze iz neuspjeha tržišta dionica naspram stopa ovisnosti) te problemima prelaska s jednog na drugi sustav, što stavlja dvostruki teret na sadašnju generaciju. Međutim, utjecaj fondovskih sustava ili "individualnih lonaca"

na siromašne, koji povećavaju nejednakosti proizašle iz statusa na tržištu rada, rjeđe je diskutiran problem. Žene će opet biti više pogođene. Kako žene imaju drugačije odgovornosti u životnom ciklusu, međugeneracijska solidarnost nije dostatna da bi ih zaštitila od siromaštva; interpersonalna solidarnost je sustav koji bolje štiti obiteljski život, ali ona predstavlja vrijednost koja slabi u većini društava.

## 2.2. Pritisak na izdatke

Razdoblje ekspanzije socijalne zaštite završeno je u većini europskih zemalja. Rizici marginalizacije i isključenosti iz socijalne zaštite tijesno su vezani za prelazak na sustav koji se temelji na doprinosima, oni se pogoršavaju uslijed promjena u ideologiji i pritisa na izdatke (koji prate pad BDP i državnih prihoda u većini zemalja tranzicije): "Općenito, ne događa se eksplozija socijalne zaštite, nego se prije radi o imploziji naknada i struktura" (Cichon and Hagemeyer, 1996.:184).

Uobičajene metode smanjivanja izdataka uključuju: usklađivanje prema inflaciji cijena umjesto prema dohotku, odgodu plaćanja; vezivanje naknada s minimalnom umjesto s prosječnom plaćom; smanjivanje zamjenskih stopa i smanjivanje broja korisnika.

Izdaci su najveći u apsolutnom iznosu i kao udio BDP u sjevernoj Europi, a najniži u južnoj Europi i tranzicijskim zemljama. Većina zapadnoeuropskih zemalja troši oko 20-30% BDP na socijalnu zaštitu, ali manje troše Portugal i Švicarska (15%), a više Švedska (35%) (Cichon and Hagemeyer, 1996.:169). Teško je uspoređivati ove postotke s onima u bivšim komunističkim zemljama i zemljama državnog socijalizma prije 1989. godine. Ipak, 5-6% BDP odlazilo je na socijalno zapošljavanje, 4-5% na potrošačke subvencije, a 20% na opću socijalnu zaštitu. Od 1993., troškovi socijalne zaštite ponovno su porasli u postocima unutar nekih zemalja, i taj se porast kreće od 3% u Bugarskoj do 10% u Mađarskoj, ali realni BDP su smanjeni (Cichon and Hagemeyer, 1996.:170). Trenutačno, troškovi socijalne zaštite u tranzicijskim zemljama iznose u prosjeku 20% BDP koji je realno manji nego prije 1989.

Sudionici HDSE projekta govore o sljedećim razinama izdataka, na primjer: u Slovačkoj Republici je socijalna zaštita 1995., isključujući

zdravstvo, trošila 15,9% BDP-a, od čega je 14,8% otpadalo na socijalnu sigurnost (Radivcova, 1997.:40). U Češkoj Republici, socijalna zaštita je 1996. činila 13,4% budžeta, od čega 12,6% otpada na socijalnu sigurnost. U Estoniji, samo 10% BDP troši se na socijalnu zaštitu, od čega 8,9% BDP čine izdaci za socijalno osiguranje (Narusk, 1997.:34). Uz to se 5,9% troši na zdravstvo. U Ruskoj Federaciji se dogodilo najdramatičnije smanjenje izdataka za zdravstvo i obrazovanje. Izdaci su smanjeni 10% u 1992. i 6% u 1993. Dok je na obranu trošeno 25-35% budžeta čak i prije porasta u 1995., izdaci u državnom budžetu za obrazovanje i kulturu smanjeni su za polovicu između 1992. i 1994., a za zdravstvo za jednu trećinu (Fitoussi and Le Cacheux, 1995.:35).

U principu, nije jasno zašto bi socijalna zaštita trebala sačinjavati neki postotak BDP-a, ali u siromašnijim zemljama važna su gledišta organizacija koje daju zajmove. U Bugarskoj, međunarodne institucije traže da otplata duga dobije prioritet, prisiljavajući tako vladu da smanji izdatke za socijalnu zaštitu. Na primjedbu međunarodnih organizacija kao što su MMF i Svjetska banka da Rumunjska ima suviše izdašan sustav socijalne zaštite s obzirom na resurse koji joj stoje na raspolaganju, novi sustav ima namjeru pokriti samo 10% populacije (Zamfir, 1997.:17). Svjetska banka predlaže da socijalna zaštita treba trošiti oko 20% BDP-a u tranzicijskim zemljama. Prema Ferge, tranzicijske zemlje u postocima troše previše na socijalnu zaštitu, ali u dolarima to iznosi 1/10 do 1/5 prosjeka u zemljama OECD-a. Brazil, Meksiko i Turska, sa sličnim BDP-om, troše oko 1/10 do 1/5 onoga što tranzicijske zemlje izdvajaju za socijalnu zaštitu. Međutim, Mađarska ima 1/5 od siromaštva u Meksiku (Ferge, 1995.:130).

Može se postaviti pitanje: ne predlaže li Svjetska banka, polazeći od svojih iskustava sa zemljama u razvoju, perspektivu "trećeg svijeta" ili "latino-američki" model europskim zemljama koje imaju niske dohotke, te ne ignorira li njihovu europsku tradiciju? Međutim, najsiromašnije europske zemlje ne mogu održati europski model socijalne zaštite bez vanjske pomoći. U Albaniji je zbog nedostatka temeljne infrastrukture ovo pitanje postalo razvojnim prioritetom, kako bi se stvorilo bogatstvo koje će podržati sustav socijalne zaštite u budućnosti. "Jedna mjera može biti nepo-

sredno nužna u svrhu osiguranja većeg dostojanstva ljudskog života, dok će neka druga na duži rok omogućiti državi da pruža veći broj usluga. Nije jasno što treba izabrati, jer socijalne tenzije koje stvara pretjerana krutost mogu biti opasne" (Starova, 1997.:22).

### 2.3. Financijska ograničenja i njihov utjecaj

U cijeloj Europi postoji jedan broj vanjskih faktora koji pritišću spremnost vlade da financira socijalnu zaštitu, ili utječu na predviđanja u pogledu toga što se može održati u budućnosti. Neki od tih faktora su: globalizacija, nezaposlenost, budžetski deficiti i demografske promjene. Ako je prisutan pritisak da se smanje izdaci u Zapadnoj Europi, koliki su tek pritisci u tranzicijskim zemljama koje doživljavaju pad plaća? Sustavi financiranja nalaze se u velikim teškoćama u Srednjoj i Istočnoj Europi; prvo, zbog velikog pada proizvodnje i plaća u mnogim zemljama (za 20% i više u Poljskoj, za 50% u Litvi) i, prema tome, zbog suženja baze doprinosa, drugo, zbog visoke nezaposlenosti i siromaštva u većini zemalja. Zemlje s budžetskim teškoćama (obično su to one koje imaju visoku nezaposlenost) uključuju Poljsku, Latviju, Slovačku Republiku (gdje poteškoća imaju Fond zaposlenih, Društvo socijalnog osiguranja i Društvo zdravstvenog osiguranja, kao i državni proračun) i Mađarsku. U Mađarskoj su zabilježeni deficiti u samoupravnim fondovima mirovinskog i zdravstvenog osiguranja koji upravljaju naknadama, iako sredstva dobivaju iz Ministarstva financija. Vjerojatno će vlada nad njima preuzeti kontrolu (Levai, 1997.:33). U Sloveniji, mirovinski se sustav nalazi pod pritiskom koji uključuje čimbenike kao što su indeksacija plaća, rano umirovljenje poticano od strane vlade (u 1980-im), te izbjegavanje plaćanja mirovinskih doprinosa, posebno od strane samouposlenih i malih poslodavaca (Novak, 1997.).

Do sada je utjecaj socijalne zaštite na smanjenje posttransferskog siromaštva bio jednako velik u nekadašnjim komunističkim zemljama i zemljama državnog socijalizma, kao i u mnogim zemljama s mješovitom ekonomijom, ali je njihova sposobnost da održe ovaj trend kratkoročno ugrožena financijskim poteškoćama. Pristup koji promatra socijalnu zaštitu kao superstrukturu potiče kratkoročno reduciranje troškova kako bi se izašlo na kraj s financij-

skom krizom. Međutim, promatrana kao infra-struktura, socijalna je zaštita kohezivni instrument, ona podupire socijalnu demokraciju. Prema tome, sve dok raste siromaštvo onih koji imaju male naknade ili onih koji nemaju pristup naknadama, pritisci na izdatke mogu smanjiti podršku demokratskoj vlasti u vremenu kada se ona treba dublje ukorijeniti ukoliko želi opstati.

#### *Raskorak između prava i njihova ostvarivanja*

Pored male apsolutne vrijednosti sredstava koja se troše na socijalnu zaštitu, u relativno siromašnijim zemljama postoji veliki raskorak između zakonskih prava i mogućnosti njihova ostvarivanja. Jedanaest suradnika iz HDSE projekta izjavilo je da se zahtjevi koji se tiču prava na naknade mogu zatražiti na sudu, ali nijedno ustavno ili uobičajeno zakonsko pravo ne može jamčiti da će nepovlašteni dobiti dovoljno resursa, ukoliko nema resursa koji će podupirati ta prava. Na primjer, svih jedanaest sudionika HDSE projekta izjavilo je da imaju porodne naknade, ali je u Poljskoj i Latviji oskudica resursa dovela do toga da se fiksne naknade kao što je ona za rodni dopust nisu isplaćivale (Dziewiecka-Bokun, 1997.; Rajevska, 1997.).

#### *Socijalni (non-wage) troškovi rada*

Troškovi nezaposlenosti i starenje populacije nisu jedini uzrok pritiska u pravcu ograničavanja socijalne zaštite. U Zapadnoj Europi, socijalni troškovi rada ustalili su se u većini zemalja u 1980-im i kreću se od 15% u Velikoj Britaniji do 30% u Italiji. U prosjeku, troškovi rada veći su u Srednjoj nego u Zapadnoj Europi. Na primjer, izdaci za socijalno osiguranje u Mađarskoj su 1996. iznosili 52,5% plaće (Levai, 1997.:31), što može izazvati nesklonost prema upošljavanju onih koji su manje kvalificirani. U Latviji, izdaci za socijalno osiguranje iznosili su 38% plaće, a najveći dio plaćao je poslodavac, ali ih se namjerava smanjiti na 33%, s tim da bi se jednako raspodijelili između poslodavaca i zaposlenika (Rajevska, 1997.:3). U Estoniji, izdaci socijalnog osiguranja čine 33% plaće, u Slovačkoj Republici 27,5%, od čega 21,6% plaćaju poslodavci (Radcova, 1997.:42).

Argumenti vezani uz utjecaj globalizacije svugdje su ojačali moć poslodavaca da se suprotstave visini svojih doprinosa, i da zapravo promijene smjer pritisa. Međutim, zabrinutost zbog utjecaja socijalnih troškova na konkurentnost poslodavaca usmjerena je možda u pogrešnom pravcu. Socijalni troškovi rada, iako su visoki, vjerojatno malo utječu na konkurentnost tranzicijskih zemalja jer su plaće relativno niske.

#### *Izbjegavanje plaćanja doprinosa*

Iako visoki troškovi rada ne mogu biti ozbiljna prepreka konkurentnosti, prisutan je značajan otpor poslodavaca prema njima. Poseban problem u jednom broju tranzicijskih zemalja sastoji se u namjernom potcjenjivanju zarada, što smanjuje prihode namijenjene fondu socijalne zaštite. Porezi na plaće i drugi porezi razlog su ovog izbjegavanja. Visoka stopa socijalnih doprinosa u Poljskoj (trenutno 45%) posljedica je postojećih financijskih poteškoća unutar sustava, socijalni troškovi rada porasli su sa 35% koliko su iznosili na početku post-tranzicijskog razdoblja, zbog brzog rasta nezaposlenosti. Međutim, to je imalo negativnog učinka jer je stimuliralo skrivanje prihoda i minimiziranje doprinosa, što povećava buduće poteškoće. Ovo su olakšavali slabo razvijeni sustavi kontrole. Na primjer, u Poljskoj je zabilježeno da većina firmi u privatnom sektoru daje svojim zaposlenicima plaće koje odgovaraju minimalnoj plaći. Rašireno je uvjerenje da se ostatak plaće u mnogim firmama isplaćuje neformalno. Ovime se na dugi rok smanjuju prihodi potrebni radi zaštite onih koji se nalaze u oskudici, a koji vjerojatno uključuju iste one pojedince koji su plaćali minimalne mirovinske doprinose tijekom svoga radnog vijeka. Dugovanja poslodavaca socijalnom osiguranju također su vrlo raširena: 80% duga odnosi se na velika državna poduzeća, iako i veliki dio firmi iz privatnog sektora doprinose plaća sa zakašnjenjem. Zakon iz 1995. ponudio je subvenciju zaduženim poslodavcima, što može odvratiti firme od pokušaja da raščiste svoja dugovanja (Dziewiecka-Bokun, 1997.:36).

#### *Demografske promjene*

Demografske promjene pritišću sustave u svim zemljama, iako zemlje s većim udjelom starijega i mlađega stanovništva (Skandinavija

i Irska) možda imaju manje problema. Starenje stanovništva u zemljama Srednje i Istočne Europe (uglavnom zbog niskog nataliteta) dogodit će se deset godina kasnije nego u većini zapadnoeuropskih zemalja. Međutim, sve zemlje reagiraju na promijenjenu ravnotežu između zaposleničkih i umirovljeničkih grupa na taj način da se predlaže ili ozakonjuje postupno povećanje dobi umirovljenja, ili se povećava broj godina rada potrebnih za dobivanje mirovine ili oboje. U Italiji te u većini bivših komunističkih zemalja i zemalja državnog socijalizma broj potrebnih godina rada bio je mali, na primjer, između 20 i 30 godina u mnogim zanimanjima. Također je i zakonska dob umirovljenja bila niska, a za žene još niža, između 50 i 55 godina. Svi sudionici HDSE projekta primijetili su da zemlje povećavaju dob umirovljenja postupno u narednih 5 godina ili duže. Međutim, povećavanje dobi umirovljenja u zemljama kao što su Njemačka i Švedska odraz je dužeg trajanja života; obrnuta je situacija u tranzicijskim zemljama gdje prosječno trajanje života stagnira ili se smanjuje. Uz trenutno prosječno trajanje života muškaraca u Latviji, koje iznosi 61 godinu, oni će moći samo nekoliko mjeseci uživati svoju mirovinu.

#### 2.4. Rigidnost, turbulentnost i reforma sustava

U cijeloj Europi postoji zabrinutost za funkcioniranje i efikasnost sustava socijalne zaštite. Situacija koja je opisana u ovom radu predstavlja samo brzi pregled problema; pravna, politička i ekonomska situacija u tranzicijskim zemljama je promjenjiva. Međutim, pogledi na potrebne promjene, koji su se razvili u zemljama kontinentalne Zapadne Europe, radi sprječavanja uočenih problema mogu se nepromišljeno primijeniti na tranzicijske zemlje bez uvođenja zaštitne sigurnosne mreže.

##### *Rigidnost*

U Zapadnoj je Europi centralni problem rigidnost sustava socijalne zaštite i njihova slaba prilagodljivost na nove rizike. Trenutno, u svim je europskim zemljama prisutan pritisak da se ograniče izdaci. Pažnja je usmjerena na troškove "novih" rizika, osobito na dugotrajnu nezaposlenost i starosnu ovisnost, te na inicijative i rigidnosti u sustavima koje sprječavaju adaptaciju na vanjske faktore i nove rizike. Takvi problemi su:

- definicije rizika institucionalizirane su,
- proces stjecanja prava je pooštren, proces prikupljanja doprinosa je oslabljen,
- veza između doprinosa i naknada slabi.

Vodi se rasprava oko uloge sustava socijalne zaštite u stvaranju "izopačenih" posljedica, koje uključuju "neprilagođenost" poslodavaca i zaposlenika, bilo kroz "istiskivanje" tradicionalnih radnika, bilo kroz sprječavanje da slabije grupe zauzmu status "insidera", što rezultira polarizacijom radnog sustava. Neprijavljena ekonomija, potklasa (SAD) ili isključeni (Europa), te adaptacija obitelji na sustav socijalne zaštite, sve se ovo prihvaća kao izopačeni proizvod sustava socijalne zaštite. U nekim zemljama broj aktivnih tražitelja posla raste kako se razdoblje primanja naknade približava svome kraju, što pretpostavlja sudjelovanje u nekim aktivnostima sive ekonomije.

Rezultat ovih problema je rasprava o ponovnoj adaptaciji. Primjetan je skup mjera ponovne adaptacije kako u zemljama Srednje i Istočne Europe, tako i u onima Zapadne Europe. On uključuje jednu mješavinu aktivnosti koje imaju za cilj produbiti nejednakosti i unaprijediti mjere uključivanja, na primjer:

- smanjivanje razine i trajanja naknada,
- smanjivanje socijalnih troškova rada,
- programi koji potiču napuštanje socijalne ovisnosti i prihvaćanje rada,
- širenje raspona plaća,
- aktivna politika na tržištu rada koja uključuje profesionalnu izobrazbu, usmjerenost na stjecanje određenih kvalifikacija, programe za ranjive grupe; fleksibilno tržište rada (slabljenje regulativnih propisa vezanih uz uvjete upošljavanja i otpuštanja),
- poboljšane usluge kod zapošljavanja.

U zemljama u kojima velik dio stanovništva živi blizu egzistencijalnog minimuma, gdje je visoka nezaposlenost, gdje ne postoji jamstvo univerzalnog minimalnog dohotka i gdje nedostaju sredstva kojima bi se proširio pristup mjerama uključivanja, ovaj prelazak s pasivne prema aktivnoj potpori može stvoriti brojne poteškoće.

##### *Sistemska turbulentnost*

Mnoge tranzicijske zemlje (a zapravo i zapadni promatrači) očekivale su privremeni i frikcijski šok u posttranziciji, te su namjeravale

zadržati svoj sustav socijalne zaštite relativno nepromijenjenim, kako bi se olakšala tranzicija prema tržišnoj ekonomiji. Na primjer, između 1989. i 1990. značajno su se povećali socijalni troškovi u Rumunjskoj. Međutim, neočekivani nagli pad BDP-a osujetio je ovu nadu, pa su nakon 1990. socijalni troškovi u Rumunjskoj sačinjavali puno manji postotak BDP-a (Zamfir, 1997.). Prema stajalištu Levai, jedna od negativnih posljedica velikog pada proizvodnje i plaća i kresanja izdataka bila je ta da su se "pomiješali elementi za ograničavanja financijskih sedstava i dugoročni elementi izgradnje socijalne države" (Levai, 1997.:33).

Utjecaj brzine reforme na stvaranje praznog prostora dobro je izrazila Dziewiecka-Bokun: "Na nedavne reforme utjecala je želja da se potisne socijalistička država što je brže moguće te duboko nepovjerenje u bilo kakvu vrstu državne intervencije. Rezultat je bio taj da razaranje prijašnjih institucija i socijalnih normi nije slijedio paralelni razvoj nadomjestaka za njih. Raspadanje starog centraliziranog administrativnog sustava nije slijedilo uvođenje dobro strukturiranog decentraliziranog sustava i, što je najvažnije, raspad starog poreznog sustava dogodio se prije nego što se pojavio novi ... Budućnost socijalne zaštite ovisi o tome hoće li se promijeniti smjer sadašnjih trendova koji su okrenuti prema cilju da država treba odstupati" (Dziewiecka-Bokun, 1997.: 65).

Ritam i opseg promjena te ekonomska kriza nisu samo zaustavili strateško odlučivanje nego i realizaciju reformi. Levai upozorava na "dominaciju zakona restauracije nad zakonima modernizacije" (Levai, 1997.:2), ukazujući na to da se pažnja ponovo usmjerava na prošle nejednakosti, umjesto na pripremanje za novu Mađarsku. Ona upozorava na to da je mađarski parlament između 1990. i 1993. radio kao "tvornica zakona", te ukazuje na "pretjeranu parlamentarizaciju" i "pretjeranu participaciju" koju je slijedilo zaostajanje u pravnoj i praktičnoj primjeni.

Ovo razdoblje ispunjeno je burnim previranjima, koja još nisu završena u mnogim tranzicijskim zemljama, što je imalo za posljedicu nejasne administrativne odgovornosti i nejasna prava korisnika. Rezultat burne reforme je taj da su više resursa nego što se očekivalo u svakoj zemlji progutali administrativni izdaci

prilikom državnog prelaska na demokraciju (Zamfir, 1997.; Rajevska, 1997.).

"Debudžetizacija" je bila jedna od glavnih komponenti reforme koja se odigrala u većini zemalja. Ona znači to da su izdaci državnog budžeta smanjeni, a odgovornosti prenesene na druge aktere. Na primjer, u Slovačkoj Republici je 1994. formirano Društvo nacionalnog osiguranja, a socijalno osiguranje odvojeno je od državnog budžeta (Radicova, 1997.: 42). U mnoštvu slučajeva, privatizacija i restrukturiranje odvijali su se sporije nego što se predviđalo (na primjer, Rumunjska, Latvija, Mađarska), stvarajući tako pravni i administrativni vakuum u poreznim sustavima i sustavima socijalne zaštite.

U odnosu na jedan broj tranzicijskih zemalja može se postaviti pitanje jesu li drugi akteri bili sposobni preuzeti ulogu države u socijalnoj zaštiti. Tržišta, na primjer tržišta osiguranja, slabo su razvijena i nije vjerojatno, čak ni u bogatim zemljama Zapadne Europe, da mogu od rizika zaštititi one koji su najmanje povlašteni. Decentralizacija prema lokalnoj razini ostvaruje se u kontekstu nedovoljnih resursa i iskustava, čime se sprječava razvoj usluga. Kompjutorizacija službi za zapošljavanje i centara socijalne skrbi tek je započela, ili se predviđa u idućih pet godina, tako da su male šanse da se stvori baza podataka o klijentima i zabilježi progres i dublje promjene u takvoj situaciji. U ovim okolnostima, pojavljuju se rizici isključivanja koji proizlaze iz financijskih ograničenja, komercijalizacije, neiskustva, neefikasnosti i nedostatka informacija.

### 3. ZAŠTITA OD "NOVIH" RIZIKA

#### 3.1. Stari i "novi" rizici

Klasični rizici koji su zakonski pokriveni u svim zemljama Europe su sljedeći:

1. starost i umirovljenje,
2. smrt hranitelja,
3. radna nesposobnost,
4. bolest,
5. materinstvo.

Međutim, kao što je prije naznačeno, standardni rizici nisu više obuhvaćeni indikator potreba. "Novi" i ekspandirajući rizici uključuju: nemoćna i bolešljiva starost, slaba uposlivost, nesiguran rad, razaranje obitelji i socijalna isključenost. Već je ranije u ovom radu spome-

nuto da su problemi socijalne zaštite koje stvaraju novi rizici veći u sustavima koji se temelje na osiguranju, gdje je zaštita vezana uz zaposleničku karijeru. Mnogi od novih rizika rezultat su slabe povezanosti pojedinaca s tržištem rada u velikom dijelu njihova života, ali se oni ne mogu lako riješiti programima uključivanja u tržište rada bez određenog skupa drugih mjera.

Dilema koja se najoštrije pojavljuje u najsiromašnijim zemljama sastoji se u tome da zadržavanje postojećih formi zaštite može umanjiti mogućnost da se resursi iskoriste za nove rizike. Međutim, nekoliko opasnosti proizlazi iz smanjivanja postojećih naknada. Prvo, realna vrijednost postojećih naknada (na primjer mirovina) je niska, tako da bi smanjivanje odvelo velik broj ljudi ispod linije siromaštva. Inflacija još više smanjuje vrijednost naknada koje nisu potpuno indeksirane. Na primjer, realna vrijednost dječjih doplata u Estoniji nije slijedila tempo rasta potrošačkih cijena (CPI); dok je faktor rasta CPI bio 3,3 između 1992. i 1995. g., faktor rasta dječjih naknada iznosio je 1,7 (Narusk, 1997.:38). Drugo, do sada je većina socijalnih naknada u zemljama Srednje i Istočne Europe imala nisku vrijednost, ali su imale široku bazu. Vlade pokušavaju naknade usmjeriti na efikasniji način prema onima koji ih najviše trebaju. Ali postoje praktični problemi oko toga kako identificirati najsiromašnije tamo gdje nema sustava socijalnog osiguranja koji bi omogućavao identifikaciju pojedinaca ili tamo gdje nema kompjutorskog pohranjivanja podataka (naknade će se mijenjati u skladu sa skromnim promjenama dohotka). Također kod ciljanosti, postoje rizici da se stigmatizira naknada i za nju smanjuje javna podrška.

Na drugoj strani, ako se zadržavaju ove naknade (polazeći od pritiska na resurse u nekim zemljama i liberalne perspektive o inicijativnosti u mnogim drugima), javlja se rizik marginalizacije i isključivanja novih, velikih grupa stanovništva koje nisu odgovarajuće za-

štićene u sadašnjem sustavu osiguranja, bez obzira je li javno ili privatno financiran. Moćna brojnost ovakve populacije navela je vlade da potraže druge aktere koji bi preuzeli veću ulogu u socijalnoj zaštiti, osobito spomenutih osoba i njihovih obitelji. Sljedeće potpoglavlje upozorava na probleme koji se tiču dugotrajne nezaposlenosti i obiteljskih obveza prema ovisnim članovima.<sup>4</sup>

### 3.2. Zaštita onih koji su aktivni na tržištu rada

Ovo potpoglavlje usmjereno je na nezaposlenost. Međutim, važno je upozoriti da tržište rada može biti glavni izvor marginalizacije te integracije. U većini europskih zemalja ustanovljene su minimalne plaće, ali niska realna vrijednost minimalnih plaća znači da zapošljavanje ne može biti jamstvo protiv siromaštva. Na primjer, u baltičkim zemljama nema efikasnih "mreže" ispod plaća. Minimalne plaće u drugom kvartalu 1997. godine iznosile su 43% (Estonija), 30% (Latvija) i 21% (Litva) prosječne plaće, koja je i sama niska (iz razgovora s Narusk). Osim toga, tri od jedanaest sudionika HDSE projekta su izjavili da nemaju dodatne dohodovne potpore za slabo plaćene radnike.

Aдекватna razina, pokrivenost i trajanje naknada bitni su čimbenici efikasnosti naknade za nezaposlene u borbi protiv siromaštva.

#### Fiksne naknade

Oni koji žive od niskih, fiksnih naknada za nezaposlene imaju veći rizik da rano završe u siromaštvu, osobito ako nezaposlenost dugo traje. Međutim, općenito, u Zapadnoj Europi osiguranje u slučaju nezaposlenosti, ma kako bilo financirano, povezano je s profesionalnim statusom, jačajući tako svoju ulogu u dohodovnoj politici i potičući, prema tome, (nejednako) uključivanje u društvo. Britanska naknada za nezaposlene jedina je eksplicitna fiksna naknada za nezaposlene u Zapadnoj Europi,

<sup>4</sup> Međutim, dvije su skupine tradicionalno rizične na siromaštvo i socijalnu isključenost i njihove su posttranzicijske okolnosti pogoršane u Srednjoj i Istočnoj Europi: pojedinci s vrlo niskim primanjima i Romi. Povećana nejednakost suočava obitelji koje imaju vrlo niske prihode s izraženim rizikom isključivanja iz normalnog života. Nejednakost se povećava u većini zemalja Europe, ali osobito u bivšim zemljama Zajednice nezavisnih država te u Velikoj Britaniji.

S diskriminacijom i nezaposlenošću susreću se mnogi Romi. Rumunjska predstavlja primjer utjecaja nezaposlenosti na stvaranje socijalnih napetosti. Budućnost Romima izgleda sumorna; prisilna "modernizacija" romskog načina života, koja često znači prisilno nastanjivanje i rad, prestala je nakon 1989. godine. 27% Roma nikada nije pohađalo školu. Stvara se povećana napetost između romske populacije (Cigana) i ne-Roma zbog toga što su Romi prezastupljeni među onima koji dobivaju socijalnu zaštitu (Zamfir, 1997.). Češka vlada ustanovila je Povjerenstvo za manjinska prava, ali postoje problemi oko stupnja provedbe politike.

nije vezana s prosječnim zaradama i njeno trajanje iznosi 6 mjeseci, a nakon toga nezaposleni mora zatražiti socijalnu pomoć koja se temelji na provjeri prihoda. Latvija, koja je ranije imala fiksnu naknadu za nezaposlene, sada ju je pretvorila u stupnjevitu naknadu koja je povezana s ranijom plaćom. Međutim, većina nezaposlenih u Srednjoj i Istočnoj Europi zapravo prima fiksne naknade za nezaposlene, zbog kombinacije učinaka inflacije i opadanja vrijednosti naknada u slučaju kada se trajanje nezaposlenosti produžava.

#### *Niska razina naknada*

Bogatije zemlje nemaju nužno najviše relativne naknade niti najduže trajanje naknada. Naknade za nezaposlene u Velikoj Britaniji (sada poznate kao naknade za tražitelje posla) te osnovne mirovine među najnižima su u Europi izražene u postocima prosječnih zarada. Naknada za nezaposlene muškarce koji nemaju ovisnih članova iznosi 14% prosječnih zarada, iako naknada za stanovanje povećava ukupno primljeni prihod do 30% ili više od prosječnih zarada. Obrnuto, u nekim tranzicijskim zemljama naknade za nezaposlene koje se temelje na doprinosima iznose veliki dio u odnosu na prosječne zarade, barem u prvih šest mjeseci, ali ovo je posljedica niske razine prosječnih zarada. Međutim, u baltičkim zemljama, naknade za nezaposlene su niske. U Estoniji su u 1996. one iznosile samo 7% prosječnih zarada, s čime bi se moglo kupiti 5-6 kilograma mesa (razgovor s Narusk).

#### *Kratko trajanje naknada*

U Velikoj Britaniji, trajanje naknade za nezaposlene koja se temelji na doprinosima najkraće je u Europi (šest mjeseci), nakon kojih korisnik ima pravo na socijalnu pomoć koja se temelji na provjeri prihoda. Naknade najduže traju u Belgiji i Nizozemskoj. Trajanje naknada smanjuje se u većini tranzicijskih zemalja. Na primjer, u baltičkim zemljama, naknade za nezaposlene isplaćuju se samo 6-9 mjeseci. U Poljskoj, naknada za nezaposlene bila je u prvo vrijeme bez ograničenja, ali je od 1992. ograničena na 12 mjeseci i na 36% prosječne plaće (Dziewiecka-Bokun, 1997.).

Dugo trajanje nezaposlenosti znači da sustavi osiguranja od nezaposlenosti ne uspijevaju zaštititi ljude u Europi. Samo 30-50% nezaposlenih u Zapadnoj Europi prima naknadu za

nezaposlene koja se temelji na osiguranju, a isti je postotak pronađen i u tranzicijskim zemljama. Na primjer, udio nezaposlenih koji primaju naknade koje proizlaze iz osiguranja smanjio se u sljedeće četiri zemlje:

Poljska	1991:79%	1993:48%,
Slovačka	1991:83%	1993:32%,
Belgija	1991:54%	1992:39%,
Bugarska	1990:54%	1992:39%

(Mustatea, 1995.:13).

Vlade također pokušavaju ograničiti dugoročno dodjelu resursa, tako što resurse pretvaraju u principu, ako ne u praksi, iz "pasivnih" naknada u "aktivne" mjere politike na tržištu rada, ali "nije prihvatljivo smanjivati naknade za nezaposlene pod izlikom da je novac potreban za aktivne mjere tržišne politike, zato što su ove politike neuspješne" (van Langendonck, u Mustatea, 1995.:81).

Stoga što je kamen temeljac svih sustava socijalne zaštite zaposlenost, nezaposlenost potkopava financijski temelj svih sustava, ona također rezultira time da dovodi u pitanje moralnu osnovu zaštite od nezaposlenosti. Kao i druge vlade, rumunjska vlada misli kako je važno da sustav naknada negativno ne utječe na radnu inicijativu. Ona zaključuje kako bi zaposlenike trebao poticati da nađu vlastito rješenje za nezaposlenost (Mustatea, 1995.:77). Naravno, ovaj pristup nosi ozbiljne rizike kad su u pitanju najmanje povlašteni. Individualizacija problema nezaposlenosti i minimalne sigurnosne mreže znače da su oni čije su politike neuspješne osuđeni na ozbiljno siromaštvo.

#### *Odsustvo zajamčenog minimalnog dohotka*

Siromaštvo je očito veći rizik u zemljama koje nemaju adekvatno zajamčenog, univerzalnog minimalnog dohotka. Devet od jedanaest sudionika HDSE projekta izvijestili su da njihova zemlja ima minimalni prihod za nezaposlene. Međutim, u mnogim se zemljama ovo vjerojatno odnosi na registrirane nezaposlene, dok se diskreciona socijalna pomoć koristi u drugim slučajevima. Na primjer, u Poljskoj od 1993. polovica nezaposlenih nema pravo na naknadu za nezaposlene. Umjesto toga, oni mogu primati "privremenu naknadu" (Dziewiecka-Bokun, 1997.). Albanija ima velik broj dugotrajno nezaposlenih izvan sustava osiguranja, koji nemaju pravo na naknadu te "još nije jasno koliko ljudi preživljava samo od kama-

ta koje dobivaju iz prevarantskih programa (financijska piramida)" (Starova, 1997.:22). Koplaps ovih programa također će povećati beskućništvo, direktno kod onih koji prodaju kuće radi investiranja, i indirektno, kao posljedica osiromašivanja.

### 3.3. Zaštita onih koji nisu aktivni na tržištu rada

Sudionici HDSE projekta nisu davali podatke direktno o zaštiti specifičnih grupa koje su izvan tržišta rada, već ovaj rad upozorava da se neodgovarajuća zaštita onih izvan tržišta rada kao problem treba postaviti na ozbiljniji način.

#### Starenje i socijalna zaštita

Jedanaest sudionika HDSE projekta izjavili su da njihova zemlja ima mirovine, a deseterica su izjavili da njihova zemlja ima također zajamčeni minimalni dohodak za stare. U mnogim tranzicijskim zemljama umirovljenici su relativno bolje zaštićeni nego dugotrajno nezaposleni i djeca iz velikih obitelji. "Škakljive mirovine" čine politički problem, što je djelomice posljedica veličine umirovljeničkog glasačkog bloka u mnogim zemljama (20-25%). Dakle, u mnogim zemljama relativna situacija umirovljenika nije se pogoršala nego se poboljšala, na primjer u Poljskoj. (Dziewiecka-Bokun, 1997.).

Međutim, u cijeloj Europi postoji zabrinutost oko troškova zaštite uslijed starenja stanovništva. Predviđeni porast onih koji su stariji od 60 godina između 1990. i 2030. godine ilustriraju sljedeći podaci:

	1990.	2030.
Srednja i Istočna Europa	17%	23%
Zapadna Europa	20%	30%
	(van Ginneken, 1995.:13).	

U Europskoj uniji starenje populacije posljedica je porasta prosječnog trajanja života (kao i niskih stopa rađanja u mnogim zemljama). U tranzicijskim zemljama, niske stope rađanja značajniji su uzrok starenja stanovništva.<sup>5</sup> Niska dob umirovljenja i rast nezaposle-

nosti prouzrokovan restrukturiranjem povećavaju troškove starenja populacije. Rasprave o troškovima skrbi za starije ljude u sjeverozapadnoj Europi često se bave individualizacijom odgovornosti. Na primjer, poticanje razvoja drugog, privatnog mirovinskog stupa te političke opcije usmjerene na funkcioniranje PAYG; ove opcije uključuju aktuarska smanjivanja ranih mirovina, povećavanje dobi umirovljenja te zasnivanje mirovine na prosječnoj plaći umjesto na najboljim ili završnim godinama rada (ali, ipak je malo aktualnih promjena u distribuciji mirovina u kontinentalnoj Europi). Ova vrsta individualizacije mirovina nepoželjna je čak i u bogatijim društvima, pa ne može biti prikladna za tranzicijske zemlje.

Međutim, iako su mirovine zadržale dosadašnju relativnu poziciju u većini tranzicijskih zemalja, umirovljenici su vjerojatno najviše pogođeni psihološkim šokovima liberalizacije cijena i inflacije. Mnogi također nemaju načina da promijene svoj prihod, zbog gubitka šansi da mirovine dopune radom te zbog gubitka ušteđevina izazvanog inflacijom (Zamfir, 1997.; Starova, 1997.). Veliki broj umirovljenika ima apsolutno male mirovine, čak i ako su one visoke u odnosu na prosječnu plaću, tako da smanjivanje mirovina koje su zasnovane na osiguranju može odvesti veliki broj ljudi u siromaštvo.

Očito da je umirovljeničko siromaštvo veći problem u siromašnijim zemljama. Bugarska predstavlja primjer onih europskih zemalja koje imaju najniže dohotke. Postoje problemi u svezi s troškovima mirovina utemeljenih na osiguranju, kao i u svezi s dostupnošću socijalne pomoći. U 1990., BDP je u Bugarskoj iznosio 2280 \$ per capita, u 1993. je iznosio 980 \$; BDP je u razvijenim zapadnim zemljama deset puta veći. Izdaci za socijalnu dobrobit gutaju jednu trećinu državnog budžeta (iako se smanjuju od 1992., zbog davanja prednosti otplaćivanju duga). Dob umirovljenja je 8 godina niža nego na Zapadu, otprilike jedna četvrtina populacije prešla je dob umirovljenja, a zamjenske stope za mirovine su u padu zbog inflacije. Izdaci za starosne mirovine iznose gotovo 30% neto budžeta i jednaki su troškovima servisiranja duga. Međutim, bilo kakve parcijalne promjene sustava mogu imati neplaniranih po-

<sup>5</sup> Međutim, niske stope rađanja najočitije su u bivšoj Demokratskoj Republici Njemačkoj, Latviji, Rumunjskoj (i također u Ruskoj Federaciji). Stope rađanja nisu u istom stupnju pale u zemljama Srednje Europe kao što su Češka Republika, Mađarska, Poljska i Slovačka Republika.

sljedica. Povećanje dobi umirovljenja u vremenu visoke nezaposlenosti povećat će korištenje invalidskih mirovina, baš kao što su se u Zapadnoj Europi mijenjali odnosi između nezaposlenosti, invalidskih i starosnih mirovina pošto su oni koji se povlače s tržišta rada nastojali maksimalizirati svoj dohodak. Onima koji su nezaštićeni, ili slabo zaštićeni mirovinskim osiguranjem, socijalna pomoć pruža ograničenu zaštitu (u odnosu na potrebe). Do 5% starih prima dohodovnu potporu, a 57.000 ima pristup centrima socijalne skrbi i davanjima koja nisu u novčanom obliku. Socijalne usluge koriste 50.000, što čini 2,2% staračke populacije, dok manje od 1/10 njih ima pristup "mikro-domovima" (Matinchev, 1995.:85).

Kao što pokazuje slučaj Bugarske, država ima poteškoća prilikom potpomaganja umirovljenika, a mnogi imaju vrlo ograničen pristup decentraliziranim uslugama socijalne skrbi. Neki problemi su (privremene) posljedice ogromnog pada proizvodnje i plaća. Međutim, umirovljenici u siromašnijim zemljama također se susreću s rizicima uslijed prebacivanja odgovornosti za skrb između države i drugih aktera. Sjevernjačka rasprava o osobnom osiguravanju mirovina može imati mali značaj za zemlje s niskim plaćama i primanjima, koje se nalaze u nekoj vrsti ekonomske nestabilnosti.

### 3.4. Skrb o ovisnim starim ljudima i djeci

Tema obiteljske ovisnosti nije posebno obrađivana u HDSE projektu, ali je važna u okviru rasprave o zaštiti ranjivih pojedinaca. Dva su ključna problema, prvo, oko toga tko je primarno odgovoran za nemoćne i bolesne stare ljude, i drugo, tko je primarno odgovoran za sprječavanje dječjeg siromaštva u obiteljima s djecom?

#### *Odgovornost za skrb o starima*

Najveći dio nemoćnih i bolesnih starih ljudi čine žene koje žive same, a mnoge od njih neće imati dovoljno sredstava da plate skrb. Millar i Warman (1996.:34-36) su pronašli četiri obrasca odgovornosti u zemljama Europske unije: zemlje koje nameću pravnu obvezu proširenoj obitelji (uglavnom južne), zemlje koje nameću pravnu obvezu nuklearnoj obitelji (uglavnom zemlje Srednje Europe plus Grčka), zemlje s jasnom državnom odgovornošću (Skandinavija), te jedna zemlja koja nema jasnu ni državnu ni obiteljsku odgovornost (Veli-

ka Britanija). U Zapadnoj se Europi sve više nastoji da se skrb financira iz sredstava obitelji, pojedinaca i njihove imovine. Na primjer, Austrija i Njemačka počele su ustanovljivati "peti stup" osiguranja, prelazeći s državne pomoći na obvezno socijalno osiguranje. U mnogim tranzicijskim zemljama postoje pritisci na žene da se povuku s tržišta rada. Kako problem skrbi o nemoćnim i bolesnim starim ljudima postaje urgentan, može se očekivati pritisak na ženu da ona preuzme ovu odgovornost (često za druge žene). Povećana odgovornost obitelji vjerojatno ograničava mogućnost žena da se adekvatno brinu za vlastitu starost.

#### *Odgovornost u borbi protiv dječjeg siromaštva*

Što se tiče djece, Bradshaw i sur. (1993.) uspoređivali su skupinu dječjih naknada namijenjenih potpomaganju roditelja u 16 zemalja OECD-a. Neke zemlje podržavaju siromašne obitelji, druge velike obitelji. Najizdašnije zemlje su Luksemburg, Norveška, Francuska, Belgija, Danska, Njemačka, Velika Britanija i Nizozemska. Najniže dječje naknade su u Portugalu, Italiji, Irskoj, Španjolskoj, Grčkoj. Trinaest od šesnaest zemalja imaju univerzalne dječje naknade.

Zemlje u tranziciji relativno bolje štite djecu nego odrasle. Ipak, glavni uzrok opadanja životnog standarda obitelji u tranzicijskim zemljama je manje izdašna potpora velikim obiteljima. Kod izračunavanja obiteljskih naknada, mnoge su zemlje počele prihvaćati ekvivalentne skale OECD za dodatne članove obitelji, prema kojima se svaki od tih članova računa s manjim koeficijentom. Prijašnji sustav favorizirao je veće obitelji koje dijele opće životne troškove. Iako je ovaj sustav možda imao "suviše labavu" metodu izračunavanja potreba unutar kućanstva, ipak bi se moglo postaviti pitanje je li prijašnji sustav ustanovljavao suviše niske naknade za jednu osobu. Smanjivanje naknada obiteljima s djecom može utjecati na zdravlje i blagostanje u budućim godinama, osobito kod siromašnih obitelji. Gotovo svi sudionici HDSE projekta su pronašli da se velike obitelji susreću s ozbiljnim rizikom siromaštva.

Rumunjska predstavlja primjer kako krizne situacije utječu na mjere socijalne zaštite prema djeci. Dječje naknade u novcu dramatično su smanjene u Rumunjskoj. U samo jed-

noj godini, 1996., one su pale na 22% njihove razine iz 1989. Pored toga, "djeca u Rumunjskoj predstavljaju jedan segment populacije koji vjerojatno najviše plaća troškove tranzicije" (Zamfir, 1997.:9).

Povijest Rumunjske krajnje je specifična, ali ukazuje na nenamjeravane posljedice socijalno autoritarne intervencije države. U poslijeratnom razdoblju većina bivših komunističkih zemalja i zemalja državnog socijalizma doživljava smanjivanje stope radanja i slabljenje pronatalitetne politike (što je također vidljivo u francuskom sustavu obiteljskih naknada). Međutim, u Rumunjskoj je totalitarna pronatalitetna politika spriječila pojavu službi za planiranje obitelji te nudila financijsku potporu majkama u velikim obiteljima. Prema Zamfiru, ovo je utjecalo na pojavu krivulje radanja koja sukladno prihodima ima oblik slova U. Bolje stojeći pojedinci su nastavili kontrolirati veličinu svoje obitelji, dok su je najsiromašniji povećavali, što je rezultiralo polarizacijom obitelji s obzirom na veličinu ne samo prema prihodima, već prema skupinama, koje uključuju Rome i stanovnike određenih regija. Shodno padu prihoda iz zapošljavanja i dječjih naknada, velike obitelji s niskim dohocima prolaze kroz vrlo teško siromaštvo. Ova polarizacija sada je rezultirala u popularnom stajalištu o neodgovornosti takvih obitelji i grupa. Proizlazi da je "izostala politička podrška ...onim novčanim transferima koji su namijenjeni obiteljima s djecom nakon 1989." (Zamfir, 1997.: 26).

U stvari, prisutan je prijelaz prema ciljanim naknadama. Univerzalne naknade za majke su nestale, kao i subvencije dobara i usluga namijenjenih djeci, ali više koristi od poreznih olakšica za roditelje imaju kućanstva s višim primanjima (Zamfir, 1997:19). Iako promjene političkih mjera mogu izmijeniti namjere u pogledu radanja djece (pogoršavajući trend starenja stanovništva), nastalo siromaštvo u velikim obiteljima s niskim primanjima imat će najviše utjecaja na određene kulturne grupe, kao što su Romi te na određene regije.

### 3.5. Socijalna sigurnosna mreža: socijalna pomoć

Socijalna pomoć obuhvaća skup novčanih naknada i usluga koje jamče egzistencijalni minimum ljudima u oskudici, a na osnovi provjere prihoda. Ona je postala još važnija sigurnosna mreža u razdoblju visoke nezaposlenosti.

Osobito u tranzicijskim zemljama, radi se o decentraliziranoj i nepotpunoj mreži, koja isključuje neke pojedince načelno, a neke u praksi, zbog oskudice sredstava. Činjenica da je u mnogim zemljama velik broj naknada prije u obliku usluga nego u obliku novca, znači daljnji pad autonomnosti i može predstavljati opasnost za ljudsko dostojanstvo.

Porezno financirane naknade, koje su niže od onih financiranih iz osiguranja, uobičajene su diljem Europe. Ima niz pristupa koji se kreću od integriranih sigurnosnih mreža do rudimentarne i rezidualne pomoći. Zemlje s dobro razvijenim sustavima socijalnog osiguranja često imaju slabije razvijenu socijalnu pomoć, ali socijalna pomoć dobija na značenju u svim zapadnoeuropskim zemljama. U Zapadnoj Europi ovisnost o socijalnoj pomoći kreće se od 0,7% stanovništva u Austriji, 2% u Luksemburgu, do 15% u Velikoj Britaniji i Irskoj. Mjerena u postotku od BDP-a, socijalna pomoć iznosi 4,3% u Irskoj, ali samo 0,3% u Finskoj. Kao postotak u izdacima za socijalnu zaštitu, socijalna pomoć iznosi 1,8% u Švedskoj i 39,9% u Irskoj (van Ginneken, 1996.:5). Razlozi rasta troškova socijalne pomoći su nezaposlenost, nezaposlenost mladih, samouposlenost, ispadanja iz socijalnog osiguranja te novi rizici. Trajanje socijalnog osiguranja je neograničeno osim u Švicarskoj i Italiji, a samo Grčka nema opće socijalne pomoći. U Španjolskoj i Italiji postoje velike regionalne razlike u pogledu visine i opsega zaštite socijalne pomoći. Glavni nedostatak u Južnoj i Istočnoj Europi je u tome da nema univerzalnog, zajedničkog, zajamčenog minimalnog dohotka za sve koji su u oskudici. Za razliku od zemalja koje imaju opće programe socijalne pomoći, mali dohodak je nužan, ali ne i dovoljan uvjet za dobivanje pomoći.

#### *Percepcije korisničkih potreba i ograničenost resursa*

U tranzicijskim zemljama prije 1989. godi-  
ne dužnost rada, subvencionirana potrošnja i široko pružanje usluga s malim troškovima implicirali su pretpostavku da su u oskudici samo "socijalno devijantne" osobe. Zapadnoeuropski tip socijalne pomoći nije postojao. Sudionici HDSE projekta iznose podatke o različitim kategorijama minimalnog dohotka, ali socijalna pomoć trenutno iznosi u prosjeku 1% BDP-a i dopijeva do manje od polovice najsi-

romašnijih (Cichon and Hagemeyer, 1995.: 175). Većina zemalja Srednje i Istočne Europe ima decentralizirane programe socijalne pomoći, a mirovine su zajamčene samo starijim ljudima i osobama nesposobnim za rad.

U većini ovih zemalja, provjera prihoda je mehanizam "filtriranja"; prema tome, ona nije jamstvo za "nadoknadu gubitka". Iako zaposleni odrasli pojedinci bez ovisnih članova mogu zatražiti pomoć, da bi stekli prava moraju proći strogu provjeru izvora prihoda i razloga zašto se nalaze u takvoj poziciji, a očito je iz pravila koja određuju pristup zdravstvenoj zaštiti da se pravi razlika između "zaslužnih" i "nezaslužnih" siromašnih (o "krivnji" se raspravlja kasnije). Niz naknada se smanjuje, ograničava se njihovo trajanje ili se pooštavaju uvjeti njihova stjecanja. Na primjer, u Albaniji samo građani, ali ne i stranci koji su legalni stanovnici, imaju pravo na socijalnu pomoć. Osim toga, migranti sa sjeveroistoka Albanije, za koje se smatra da su "svojevoljno ostavili" svoju imovinu, kao što su mala poljoprivredna gospodarstva, također nemaju pravo na socijalnu pomoć (Starova, 1997.). U Ruskoj Federaciji ne samo da ne postoji nikakav minimalni dohodak, nego se niti ne planira. Postoji samo Fond za hitne slučajeve koji djeluje na lokalnoj razini, a većinom se radi o pomoći u vidu usluga. Na taj način, mnogi ljudi nemaju prava na resurse unatoč svom niskom životnom standardu.

Teško je učinkovito usmjeravati pomoć koja se temelji na provjeri prihoda ako nema odgovarajuće administrativne strukture i dovoljno resursa. U takvim okolnostima, mnogo ljudi imaju mala očekivanja od sustava. Na primjer, u Estoniji je 1996. godine 33% od onih koji trebaju socijalnu pomoć zatražilo pomoć preko socijalnih radnika, a u 71% slučajeva zahtjevima je u nekoj mjeri udovoljeno. Međutim, 67% nije zatražilo pomoć zato što su očekivali da je neće dobiti, zato što je sustav prekomplikiran, te zato što su vjerovali da je pomoć nedostatna (Narusk, 1997.:42).

#### *Odgovornost drugih aktera*

Obitelj preuzima određenu odgovornost u pomaganju onih kojima država ne nudi nikakva jamstva, bilo načelno bilo u praksi. Time pomoć obiteljskih i prijateljskih mreža postaje značajnija nego u zemljama gdje postoji obuhvatna državna pomoć. U Latviji ove su mreže

bitne s aspekta pomaganja mladih i starih, one kompenziraju isključenost iz zapošljavanja i veće gubitke prihoda (Rajevska, 1997.:58). Međutim, kao što kaže Narusk, mreže brzo slabe s godinama (1997.:42) te su one "preopterećene i iscrpljene" (Radicova, 1997.:56). "Postoji opasnost da obitelj, koja je jednostavno iscrpljena, neće htjeti preuzeti ovu odgovornost, uzdišući nostalgичno za prošlošću" (Radicova, 1997.:56).

NVO (nevladine organizacije) mogu istaknuti nezadovoljene potrebe, posebno stigmatiziranih grupa, pružati modele koji su u praksi najbolji i poticati razvoj političkih mjera. NVO su u nekim zapadnoeuropskim zemljama podupirane radi unapređivanja demokratizacije i time prikladnosti usluga. Jedan broj sudionika HDSE projekta upozorava na jačanje domaćih NVO, financiranih od inozemnih NVO ili iz državnog budžeta, ali je njihova aktivnost još uvijek marginalna u većini zemalja. Međutim, Dziewiecka-Bokun ističe da odsustvo participacije u javnom i socijalnom životu ostaje prepreka daljnjem razvoju civilnog društva, a nedostatak povjerenja glavna je zapreka promjenama. Sovjetski sustav je bio paternalistički, bez prava da se oblikuju ili potiču promjene (Rajevska, 1997.:1). Razvoj organizacija civilnog društva može biti bitan u borbi protiv socijalne isključenosti. Kao što ističe Dziewiecka-Bokun: "Ovi socijalni posrednici mogu postati glavni čimbenik organiziranja i usmjerenja demokratskog konsenzusa potrebnog radi ostvarivanja pravednijeg modela socijalne politike, razvoja osjećaja solidarnosti i jačanja socijalne integracije" (Dziewiecka-Bokun, 1997.:65).

Međutim, prisutan je problem definiranja i namjera u mnogim tranzicijskim zemljama. NVO mogu biti čak tijela koja je stvorila vlada: primjer su svjedočanstva iz druge faze "Hearings Days" iz listopada 1997., koja govore o bugarskoj NVO koja daje donacije državi iz sredstava ostvarenih od vrijednih umjetničkih i drugih djela i ostavština, te koristi dio tog novca za financiranje općeg obrazovanja i zdravstva. Jedna druga, lokalna NVO iz Praga financira se od javnih izvora i poduzima aktivnosti kojima reagira na "krizna stanja", na primjer pomoć beskućnicima. Mora se ozbiljno posumnjati u sposobnost većine NVO da pripremaju strateške pristupe, da omoguće da se čuje glas najmanje povlaštenih, da djeluju

nezavisno od vlasti, da zagovaraju promjene i pružaju uniformne usluge. U mnogim zemljama još nije potpuno uspostavljen pravni okvir, doprinos NVO je marginalan u mnogim sektorima, a najveći dio njihovih financijskih sredstava dolazi od države.

#### 4. ZAKLJUČAK: MARGINALIZACIJA U SUSTAVU SOCIJALNE ZAŠTITE

Tranzijske zemlje sudjeluju u europskom trendu koji tržište rada smatra centralnim faktorom određivanja životnog standarda građana. Nezaposleni i nekvificirani posebno su ranjivi, kao i oni koji se suočavaju s barijerama ili diskriminacijom u zapošljavanju. Međutim, postoje specijalne okolnosti na osnovi kojih se razlikuju situacije u tranzicijskim zemljama, a koje uključuju: brzinu i djelokrug promjena u javnim uslugama, niske razine osobnih primanja, nisku realnu vrijednost naknada (stoga što mnogi doživljavaju apsolutni pad svojih prihoda od početka tranzicije, teško je usmjeriti naknade prema onima koji su najviše deprivirani) te razlika u stavovima javnosti prema državi, koji su naslijede totalitarnog sustava u kojem "ljudi mrze državnu intervenciju. U isto vrijeme, oni su bili naviknuti na državno-zajamčena prava... kao i na visoko subvencionirana bazična dobra. Još i sada većina očekuje da socijalna zaštita bude glavni zadatak države" (Narusk, 1997.:43).

##### *Marginalizacija kroz "rangiranje"*

Ključni trendovi u sustavu socijalne zaštite jesu pojačana ovisnost o tržištu rada i porast individualnog snošenja rizika, koji se osiguravaju kroz tržište. Učinak je ovih promjena takav da su ljudi "stupnjevito" marginalizirani s obzirom na svoj sadašnji ili prošli odnos prema tržištu rada. Ovo omogućuje da se primarna nejednakost u distribuciji dohodaka prenosi u svako područje života, kod onih koji rade ili njihovih ovisnih članova, u obliku bolesti i starosti. "Rangiranje" u sustavu odvija se na dva načina: eksplicitno i efektivno.

"Eksplicitno" rangiranje već postoji u mnogim zemljama, na primjer invalidske naknade ovisne o uzroku invalidnosti i stupnju oštećenja. Isti je slučaj s naknadom za nezaposlene. Ona je ne samo podijeljena između osiguranja za nezaposlenost i socijalne pomoći (za one koji nemaju osiguranje), već osigurani-

ci dobivaju različite naknade ovisno o trajanju njihove nezaposlenosti (one se postupno smanjuju, nakon tri ili šest mjeseci i nakon devet mjeseci, prije nego što se izgubi pravo na njih) te u skladu s njihovim prijašnjim zanimanjem.

Studije o zaposlenosti naglašavaju produbljivanje nejednakosti prihoda. Čak i ako je nejednakost prihoda odraz samo produktivnosti, a ne predrasuda ili drugih faktora, ona znači izostanak socijalnog izbora u području vrijednosti te omogućuje efikasnosti da dominira kao jedina vrijednost. U ovakvim okolnostima, siromašni i manje povlašteni suočavaju se s rizikom marginalizacije i isključenosti. "Efektivno" rangiranje proizlazi iz nejednakih prihoda u situaciji kada se nekada besplatna ili visoko subvencionirana bazična dobra (stanovanje) ili javna dobra sada prodaju putem tržišta ili se naplaćuju (lijekovi).

Sve u svemu, principi interpersonalne solidarnosti, a čak i međugeneracijske solidarnosti, slabe, što doprinosi tome da status pojedinca još više ovisi o tržištu rada. Latvija predstavlja primjer posebno izraženog trenda prema individualizaciji onoga što je ranije predstavljao sustav koji je nastojao kolektivno eliminirati rizike nezaposlenosti. Danas, individualne historije na tržištu rada ponajviše određuju životni standard, ali on nije zajamčen tržišnom pozicijom. Latvijski sustav je prešao s PAYG sustava prema terozinskom sustavu koji se sastoji, prvo, od osnovne državne mirovine, koja predstavlja dijelom profesionalni i dijelom bazični minimum, drugo, od potpuno fondovskog programa baziranog na obveznim doprinosima, i treće, od dobrovoljno zaključenih ugovora. Prva je razina već uspostavljena. Iz poreza na plaće kreditiraju se individualni računi (Rajevska, 1997.).

##### *Individualizacija rizika*

Ima nekoliko pitanja koje postavlja individualizacija rizika i ovisnost o statusu na tržištu rada kada je riječ o osiguranju protiv tih rizika. Prvo je pitanje načelne mogućnosti osiguravanja od "kroničnih" rizika koji pogadaju najmanje povlaštene, kao što je dugotrajna nezaposlenost. Drugo je pitanje kakve su mogućnosti pojedinaca koji su slabo vezani za tržište rada da dobiju i financiraju osiguranje? Treće je pitanje: kakve su mogućnosti pojedinaca da se osiguraju od nekih vrsta tržišnih rizika (bilo cikličkih ili onih izazvanih političkim mjera-

ma)? Četvrto je pitanje više trenutačno i odnosi se prvenstveno na tranzicijske zemlje: kakva je sposobnost pojedinca da se zaštiti od "sistemskog" rizika u situaciji kada cijelo društvo prolazi kroz brze promjene?

### *Isključivanja*

Isključivanja će se povećavati u tranzicijskim zemljama, kako zbog ograničavanja prava, tako i zbog nedostatka sredstava za njihovu primjenu; tj. isključenost može biti stvar principa/svrhe ili prakse. Što se tiče isključivanja koja su principijelnog karaktera, opći je trend u cijeloj Europi da se pooštavaju uvjeti stjecanja naknada radi kontrole troškova i minimiziranja "moralne opasnosti". Na primjer, u mnogim zemljama jedino registrirani nezaposleni imaju pravo na naknadu, a uvjeti za stjecanje prava uključuju to da je pojedinac ranije imao zaposlenje s osiguranjem. Ovo je najmanje povoljno za mlade koji traže posao, žene "povratnike" i one koji često ostaju bez posla.

Što se tiče isključivanja koje je praktičnog karaktera, dva su problema: nedostatnost sredstava i složenost regulative (naravno, ovo dvoje može biti povezano). Nedostatnost sredstava može rezultirati time da usluge ne dobiju svi oni koji ih trebaju. Racionalizacija i širenje naknada koje se temelje na provjeri prihoda dva su čimbenika. Kada su u pitanju nemoćni i bolesni stari ljudi, odnosno uglavnom žene koje žive same, veliki problem nisu samo novčane naknade, nego i pristup resursima zdravstvene i socijalne skrbi. U Velikoj Britaniji započela je otvorena diskusija oko racionalizacije skrbi za stare; nedostatak resursa također je razlog zašto u tranzicijskim zemljama izostaje zadovoljavanje bazičnih potreba. U Latviji, iako su sve regije pokrivene socijalnim radnicima, ovo je slučaj samo u polovici administrativnih jedinica (Rajevska, 1997.). Daljni je problem u tranzicijskim zemljama taj da liberalni princip samozaštite podrazumijeva kako pojedinac treba identificirati svoje potrebe i obratiti se centrima socijalne skrbi radi pomoći. Najranjivije su grupe vjerojatno najmanje svjesne svojih prava i najmanje sposobne formulirati zahtjeve za određenom skrbi.

Jedna vrlo raširena praksa, koja je ponekad uvedena kao odgovor na smanjenje proizvodnje i dohodaka, sastoji se u tome da država minimizira veličinu indeksiranja naknada u

odnosu na dohotke, čime se prekida veza s prosječnim ili normalnim načinom života, što povećava rizik isključivanja. Na primjer, mirovine u Estoniji nisu vezane čak ni za minimalnu plaću (Narusk, 1997.:36).

Nadalje, u tranzicijskim zemljama, sredstva socijalne pomoći, koja su obično decentralizirana na lokalnoj razini, dodjeljuju se odozgo i nisu povezana s potrebama. Prema tome, lokalne vlasti ponekad djeluju na načelu "tko prvi dođe – usluga je njegova", dok se sredstva ne iscrpe. Manje od 5% starih ima pristup socijalnoj pomoći u Bugarskoj (Matinchev, 1995.:85). Sudjelovanje socijalnih radnika prilikom procjene potreba, a radi stjecanja prava na socijalnu skrb, također dopušta značajnu subjektivnost. U mnogim je zemljama također nužno prikupiti odgovarajuće dokumente. Dvije grupe imaju manju vjerojatnost da udovolje uvjetima za dobivanje socijalne pomoći, čak i ako ima sredstava na raspolaganju: oni koji nemaju stalnu adresu i oni s nedostatnim informacijama, odnosno oni koji ne znaju na koji tip pomoći imaju pravo. Ovaj je problem izraženiji onda kada se propisi često mijenjaju.

Kad se radi o složenosti propisa, moguće je ukazati na zemlje koje su inače različite, kao što su Velika Britanija i Latvija. Sve donedavno u Velikoj je Britaniji obrazac kojim se traži naknada za invalidnost iznosio preko dvadeset stranica. U Latviji (kao i u mnogim drugim zemljama Europe), oni koji traže pomoć siromašnim obiteljima moraju popuniti obrazac od trinaest stranica, dati izjavu o svim izvorima dohotka ili vlasništva, a istinitost njihovih zahtjeva procjenjuje osoblje za socijalnu pomoć i centri za socijalnu skrb (Rajevska, 1997.). Pomoć je diskreciona. Moguće je pretpostaviti da mnogi ljudi neće tražiti pomoć stoga što se boje ponižavanja prilikom davanja javnih izjava o njihovom siromaštvu, zbog toga što ne znaju popuniti obrazac (problemi pismenosti i razumijevanja) ili zbog toga što očekuju da s dobivenim resursima neće moći zadovoljiti svoje potrebe. U Poljskoj nekoliko tisuća obitelji koje imaju pravo na pomoć ne traže je i nitko ne zna kako one žive. U 1993. godini 400.000 nezaposlenih nije dobilo nikakvu socijalnu pomoć. Osim toga, mnoge lokalne vlasti obustavljaju isplatu obiteljskih naknada kada za njima narastu potrebe (Dziewiecka-Bokun, 1997.: 31).

Konačno, isključivanje iz jedne naknade može povlačiti za sobom isključivanje iz ostalih naknada. U nekim zemljama, osiguranje za nezaposlenost uvjet je za zdravstveno osiguranje i pomoć u vidu minimalnog dohotka (Narusk, 1997.:39).

*Marginalna uključenost u socijalnu zaštitu: niska realna vrijednost naknada*

Čak i tamo gdje postoji zaštita od rizika, naknade u nekim zapadnim zemljama su male u odnosu na prosječne životne troškove, tako da načelno ranjive grupe ne sudjeluju u općem bogatstvu zemlje. Međutim, u tranzicijskim zemljama naknade su često male u odnosu na minimalne životne troškove pa je rizik apsolutan. Na primjer, u Estoniji su u srpnju 1996. prosječni mjesečni troškovi po članu kućanstva iznosili 1827 EEK, a prosječan dohodak 1697 EEK. Ove brojke iznose gotovo šest minimalnih dohodaka, tri minimalne plaće i sedam naknada za nezaposlene (Narusk, 1997.:39).

Egzistencijalni minimum, zajednički koncept u tranzicijskim zemljama, zamišljen je kao linija siromaštva, on je preduvjet stjecanja prava na pomoć koja se temelji na provjeri prihoda. Međutim, kod onih koji primaju minimum, koji je, na primjer, nalik zapadnoeuropskoj socijalnoj pomoći, on pokriva tekuće troškove, ali ne nadomješta trajnija dobra na srednji i duži rok. Prema tome, kućanstva koja dugo žive na socijalnoj pomoći ili se ne mogu efikasno reproducirati (što se očituje u slabom zdravstvenom stanju, zaduženosti, osobito stambenim dugovima, nedovoljnom investiranju u svoju djecu, posebno u njihovo obrazovanje), ili mogu dopunjavati svoje prihode putem neformalne ili "sive" ekonomije. U ovom zadnjem slučaju, oni se suočavaju s rizikom "kriminalizacije". U oba slučaja, događa se dugotrajna marginalizacija i isključenost.

*Prisilna ovisnost o tržištu rada*

U zemljama koje imaju opću socijalnu pomoć, obično se na neki način uvjetuje dohodovna potpora nezaposlenim ljudima, tj. socijalna pomoć nije bezuvjetno pravo, utemeljeno samo na potrebi. Međutim, snažni princip supsidijarnosti rada u Skandinaviji postaje uočljiviji svugdje i on pokazuje da se od pojedinca očekuje da preuzme veću odgovornost za svoje životne uvjete. Postoje nemilosrdna tržišta rada i provjere prihoda u mnogim zem-

ljama, uključujući i Norvešku; obveza da se traži posao ako je radno sposoban, čak ako je poluinvalid, postoji u Francuskoj, Italiji i Velikoj Britaniji. Kazne se sastoje u potpunom ili djelomičnom gubitku naknade. Očito je da se javljaju opasnosti za ljudsko dostojanstvo kod prisilnog uključivanja koje pretpostavlja vrlo nejednake uvjete, ili kod "kontraktualizacije" prava, koja se uvjetuje ponašanjem, stavovima te postignućima koja su teško ostvariva ili neprihvatljiva za neke grupe. Mnoge žene imaju poteškoća prilikom uključivanja u tržište rada. Tranzicijske zemlje ranije su imale masovnu skrb o djeci, koja je omogućavala visoku participaciju ženske radne snage; međutim, danas je primjetan smanjeni pristup predškolskoj skrbi i obrazovanju. U ovim okolnostima, osjećaj vezanosti za tržište rada slabi kod nekih žena.

*Koncept "krivnje"*

Da bi izbjegle "moralnu opasnost", mnoge zemlje daju naknadu za nezaposlene samo onima koji su nezaposleni "protiv svoje volje". Međutim, neoliberalni pristup smatra da je svaka nezaposlenost dobrovoljna, tj. da radnici "precjenjuju sebe" ili svoj posao time što traže "razinu plaće" koja je veća od onoga što će tržište platiti za njihove vještine i iskustvo. Ovaj pristup slabi legitimnost socijalne zaštite kad je u pitanju zaštita od utjecaja nezaposlenosti. Zapravo, moglo bi se reći da je vladajuće klase u nekim zemljama pored visoke nezaposlenosti obuzela i "moralna panika" oko lijevnosti i prijevara.

Koncept "krivnje" široko je prisutan u tranzicijskim zemljama prilikom utvrđivanja prava na naknadu za nezaposlene i zdravstvenu zaštitu. U Estoniji oni za koje se smatra da su sami prouzročili vlastite zdravstvene probleme (na primjer zbog ovisnosti ili ignoriranja medicinskih savjeta) nemaju pokrivenne troškove zdravstvene zaštite (Narusk, 1997.:39). Od 1997., obitelji čiji stambeni izdaci prelaze 30% obiteljskih prihoda dobivat će novčanu naknadu, ali obitelji koje duguju stanarinu preko dva mjeseca neće imati pravo na naknadu.

U ovom radu istaknut je jedan broj trendova u sustavima socijalne zaštite koji sadržavaju rizike za najmanje povlaštene grupe. Oni uključuju:

- trendove u pogledu važnosti različitih vrijednosti unutar sustava: univerzalnost, solidar-

nost, supsidijarnost, šanse, voluntarizam, prisilu;

- trendove oko važnosti raznih ciljeva u sustavu: uključivanje na tržište rada, borba protiv siromaštva, socijalna integracija, blagostanje djece;

- trendove vezane za raspoloživost resursa;

- trendove u primarnoj odgovornosti za zaštitu, među ostalima: osobe i njihove obitelji, poslodavci, lokalna i centralna državna razina;

- trendove u provedbenim strukturama;

- specifične i različite utjecaje koji proizlaze iz procesa tranzicije, nacionalne nezavisnosti, liberalnih ekonomskih i socijalnih politika.

Postoje rizici marginalizacije i isključivanja koji su tijesno povezani s ciljevima politika (individualizacija rizika, ograničavanje prava, ni-

ska realna vrijednost naknada, programi obveznog uključivanja). Postoje također procesi isključivanja koji proizlaze iz nedostatka provedbenih sredstava, složenosti propisa, metoda provjere prihoda i racionalizacije, nedostupnosti usluga, nedostatka informacija i subjektivnosti u odlučivanju o pristupu sigurnosnoj mreži. Rizici koji su usko vezani za trendove u sustavu socijalne zaštite veći su u tranzicijskim nego u drugim zemljama zbog brzine promjena, smanjenja općeg bogatstva, postojanja starih stavova i iscrpljivanja neformalne potpore u nekim zemljama. Iako se neki negativni efekti mogu smanjiti kroz obnovljeni rast, trendovi prema neoliberalnim, tržišnim pristupima vjerojatno podrazumijevaju stalno prisustvo rizika isključivanja kod onih grupa koje su najmanje sposobne iskoristiti šanse koje im se nude u tržišno orijentiranom društvu.

## LITERATURA

- Aliskauskiene, R. (1997.) Lithuanian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Cichon, M. & Hagemeyer, K. (1996.) Social Protection Expenditure: A Review of Macroeconomic Issues, in *Occasional Papers on Social Security: Finding the Balance: Financing and Coverage of Social Protection in Europe*, ed. van Ginneken, W., International Social Security Association, Geneva.
- Dziewiecka-Bokun, L. (1997.) Polish Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- European Commission (1995.) *Social Protection in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Ferge, Z. (1997.) The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social, *Social Policy and Administration* 1 : 20-44.
- Ferrera, M. (1996.) The "Southern Model" of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy* 1 : 17-37.
- Fitoussi, J.-P. & Le Cacheux, J. (1995.) Economic Reforms and Social Protection in the Economies of Transition: The Case of Russian Federation, in *Social Protection under the Conditions of Political and Economic Transition: Proceedings of the Colloquy 25-26 November 1994*, Council of Europe, Strasbourg.
- Greve, B. (1996.) Indications of Social Policy Convergence in Europe, *Social Policy and Administration* 4 : 348-367.
- Katrougalos, G. (1996.) The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of an Identity, *Journal of European Social Policy* 1 : 39-60.
- Lauristin, M. (1995.) The Social Prospects after a Few Years' Transition to a Market Economy and Democracy, in *Social Protection under the Conditions of Political and Economic Transition: Proceedings of the Colloquy 25-26 November 1994*, Council of Europe, Strasbourg.
- Levai, K. (1997.) Hungarian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Matinchev, E. (1995.) Social Protection of the Elderly, in *Social Protection under the Conditions of Political and Economic Transition: Proceedings of the Colloquy 25-26 November 1994*, Council of Europe, Strasbourg.
- Millar, J. & Warman, A. (1996.) *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Centre, London.
- Mustatea, D. (1995.) Critical Analysis of Mr. J. Van Langendonck's Paper, in *Social Protection under the Conditions of Political and Economic Transition: Proceedings of the Colloquy 25-26 November 1994*, Council of Europe, Strasbourg.
- Narusk, A. (1997.) Estonian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.

- Novak, M. (1997.) Slovenian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Radicova, I. (1997.) Slovakian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Rajevska, F. (1997.) Latvian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Rhodes, M. (1996.) Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates, *Journal of European Social Policy*, 6(4): 305-327.
- Spicker, P. (1996.) Social Policy in a Federal Europe, *Social Policy and Administration* 4 : 293-304.
- Starova, T. (1997.) Albanian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.
- Taylor-Gooby, P. (1996.) Eurosclerosis in European Welfare States: Regime Theory and the Dynamics of Change, *Policy and Politics* 2 : 109-123.
- Van Ginneken, W. (1995.) Finding the Balance: Financing and Coverage of Social Protection in Europe, in *Occasional Papers on Social Security* ed. van Ginneken, W., International Social Security Association, Geneva.
- Van Ginneken, W. (1996.) An Overview, in *Occasional Papers on Social Security: Finding the Balance: Financing and Coverage of Social Protection in Europe* ed. van Ginneken, W., International Social Security Association, Geneva.
- Zamfir, C. (1997.) Romanian Report, in *The Human Dignity and Social Exclusion Initiative*, Council of Europe, Strasbourg.

S engleskog preveo Zoran Šućur