

Socijalna zaštita u Srednjoj i Istočnoj Europi: priča o iskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama*

Guy Standing

Međunarodna organizacija rada
Ženeva, Švicarska

U ovom radu nastoje se razjasniti bitni politički konflikti koji se pojavljuju u zemljama Istočne i Srednje Europe. Pažnja je usredotočena na ona područja socijalne politike u kojima još uvijek nije postignuta suglasnost o mogućim rješenjima, a koja mogu značajno utjecati na nastanak novog socijalnog sustava. Analiza je ograničena uglavnom na one zemlje u kojima je dominirao "sovjetski" sustav socijalne politike. Središnji dio rada sastoji se od razmatranja posljedica birokratskog etatizma i šok terapije. O izmijenjenom karakteru socijalne politike svjedoče promjene u sustavu naknada za nezaposlene, u mirovinskom sustavu, u zdravstvenom sustavu i sustavu socijalne pomoći. Autor smatra da će se Srednja i Istočna Europa u narednim godinama suočiti s krizom u razvoju socijalne zaštite, pa shodno tome naglašava potrebu za hitnom i otvorenom raspravom oko prava- ca reforme sustava socijalne zaštite u ovim zemljama.

U zemljama koje obuhvaća ne baš prikladan termin "Srednja i Istočna Europa", ideja reforme u sadašnjim je previranjima pod utjecajem posve različitog skupa eufemizama i predodžbi, od kojih su neke bile vrlo raširene i pogrešne kao što je "socijalna sigurnosna mreža", široko korišteni termin kojim se označava skup "ciljanih" naknada čija je svrha spriječiti padanje glavnih žrtava socijalne transformacije u siromaštvo. Ironija je u tome da je razina siromaštva i socijalne deprivacije zabrinjavajuće porasla, dovodeći do pada prosječnog očekivanja trajanja života, pada fertiliteta i širenja socijalnih sukoba.

U većini zemalja, tvorcima politike poticani su da uvedu ono što bi se moglo nazvati "rezidualna socijalna država", u smislu koji je koristio Richard Titmuss, koja je utemeljena na mješavini socijalnog osiguranja i socijalne pomoći

te na djelomičnoj privatizaciji socijalne politike. Međutim, reformski napori sučelili su se s naslijedom onoga što je u biti predstavljala sveobuhvatna socijalna politika, tako da sadašnja socijalna reforma naglašava greške prošlosti i pridonosi kontradiktornom obrascu iz kojeg je teško predvidjeti budući socijalni "sustav".

To sadašnje rasprave čini krajnje žestokim, jer se radi o razdoblju socioekonomskog eksperimentiranja u kojem se razmatraju i u određenoj mjeri iskušavaju svi oblici "socijalnog sustava", bilo planirano bilo kao posljedica kombinacije *ad hoc* odgovora na specifične krize i konfliktne ciljeve.¹ U pozadini ovih rasprava temeljna je dilema: kako pružiti veću socijalnu zaštitu sve većem broju ljudi koji su u oskudici, a istovremeno smanjiti ukupne socijalne izdatke zbog ograničenosti sadašnjih ili budućih resursa.

* Guy Standing je zaposlen u Međunarodnoj organizaciji rada. Od 1994-1996. bio je direktor Odjela za tržište rada, a od 1992-1994. direktor Ureda za Srednju i Istočnu Europu. Ovaj tekst je objavljen u knjizi G Esping-Andersen (ur.) *Welfare States in Transition*, Sage Publications, London, 1997. Zahvaljujemo izdavaču, Sage Publications, što je odobrio prijevod i objavljivanje ovog teksta na hrvatskom jeziku. (Uredništvo).

¹ U tom kontekstu, simptomatično je da analitičari koji upozoravaju na "posttotalitarne" ili "post-socijalističke" režime podsjećaju na skeptike koji u korištenju predmetka "post" vide znak nedostatka znanja o onome što se utvrđuje. Na sličan način onima koji ga koriste je problematičan i pojam "tranzicije" jer nije jasno da ne postoji jedan tip tranzicije ili da ona nije jednostavan proces promjene "od državnog socijalizma prema tržišnom kapitalizmu".

U ovom radu nećemo pokušavati učiniti ono što je neizvedivo - ukratko izložiti sve tendencije u politici socijalne zaštite u zemljama koje se protežu od bogate enklave koju predstavlja Slovenija do osiromašenih država s nuklearnom vojnom moći poput Ukrajine, Bjelorusije i Ruske Federacije. Početkom i sredinom 1990-ih, zemlje *Istočne* Europe, a posebice one iz Zajednice nezavisnih država bivšeg Sovjetskog Saveza, bile su u mnogo gorjoj strukturalnoj krizi nego glavne zemlje *Srednje* Europe, predvođene Češkom Republikom, koja je do 1995. imala minimalnu službenu nezaposlenost i značajnu ekonomsku dinamiku, te Mađarskom i Poljskom, koje su iskusile visoku razinu službene nezaposlenosti i siromaštva, ali su imale dinamičnu privatnu ekonomiju. Negdje između nalaze se ekonomije Rumunjske, Slovačke i Bugarske, koje su prošle kroz kroničnu stagflaciju, te nekoliko malih zemalja u kojima se vjerojatno procjenjuje kako nisu u mogućnosti razviti ili održavati bilo kakvu nezavisnu socijalnu politiku i koje jednostavno mogu doći do zaključka da im je najprikladnije usvojiti socijalne politike svojih susjeda.

Kada se razmatra amorfnu područje "Srednje i Istočne Europe" treba imati na umu ovu njegovu unutrašnju diferencijaciju. Zato je gotovo neprikladno koristiti ovaj termin u analitičke svrhe. Treba također držati na umu da su Rusija i Ukrajina daleko najveće države u ovom području, s ukupno preko 200 milijuna ljudi.

Dakle, umjesto da u ovom radu pokušamo dati jedan deskriptivni pregled ili skup generalizacija, pokušat ćemo razjasniti krucijalne političke konflikte koji se pojavljuju, usmjeravajući pažnju na područja socijalne politike koja su nerazriješena i koja mogu oblikovati nastajući socijalni "sustav". Mi načelno prihvaćamo da socijalni sustav ima sedam potencijalnih "funkcija" - ublažavanje siromaštva, sprječavanje siromaštva, pružanje socijalne sigurnosti, redistribuciju prihoda, očuvanje "socijalne solidarnosti", unapređenje (radne) mobilnosti te unapređenje produktivnosti pomoću ekonomskog restrukturiranja i restrukturiranja tržišta rada.

Grubo rečeno, neke od ovih funkcija bivši sustav obavljao je relativno dobro, poglavito prve četiri, a neke vrlo loše, poglavito zadnje dvije. Trenutačna situacija ostavlja sumnje glede poboljšanja u svih sedam područja, iako su reforme vjerojatno značile poboljšanje u zadnja dva područja i pogoršanje u prva četiri.² Pitanje koje dolazi prije svih glasi: je li taj obrazac promjena samo kratkoročni odraz previranja ili dugoročni izvor zabrinutosti. U 1995. još je bilo prerano odgovoriti na ovo pitanje, iako je trebalo očekivati od većeg broja ljudi da postave slično pitanje: da li bi politike koje se mogu definirati kao kratkoročne mjere usmjerene na ublažavanje neposrednih teškoća milijuna ljudi u akutnom siromaštvu trebale biti različite od jednog dugoročnog sustava socijalne zaštite?

Promjene koje se zbivaju mogu se opisati i na drugi način, a radi se o tome da je sustav koji se posebno urušio u 80-im godinama kombinirao široku *sigurnost* temeljenu na niskom dohotku s ograničenom nejednakošću i sustavnom nefleksibilnošću, dok su u poslijeratnom razdoblju zapadnoeuropske socijalne države, na vrhuncu svog razvoja, pružale sigurnost primanja, ograničenu nejednakost i odgovarajuću fleksibilnost u zapošljavanju. Oba su sustava bitno ovisila o očuvanju pune zaposlenosti, iako su je na različite načine nastojali definirati. Mada su različiti faktori doveli do raspada starih sustava, zemlje kako Srednje i Istočne Europe tako i Zapadne Europe bile su gurnute u razdoblje rastuće nesigurnosti, sve veće nejednakosti i sve fleksibilnijeg tržišta rada. Ako je u nečemu postojalo međusobno približavanje, ono se sastojalo u trendu prema stanju socijalne nesigurnosti. Je li to tranzicijska faza, otvoreno je pitanje. Ako da, ona se izuzetno odužila.

POREMEĆAJI BIROKRATSKOG ETATIZMA

Treba reći, po cijenu rizika da stvari znatno pojednostavimo, da je vladajući oblik socijalne zaštite u "sovjetskom" sustavu bio univerzalistički i povezan sa zaposlenošću. Mogao bi se opisati kao *izdašan u uslugama, skroman u transferima*. Lako se zaboravlja da je cijela populacija imala koristi od sustavne politike sub-

² Naravno, siromaštvo postoji u zemljama ove regije u razdoblju 1970-ih i 1980-ih godina. O tome vidi preglednu studiju, S. Marklund "Social policy and poverty in post-totalitarian Europe", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, no. 2, 1993, pp. 104-14.

vencioniranja potrošačkih cijena, koja je troškove života držala na krajnje niskoj razini.³ U isto vrijeme, jedino ako je osoba bila zaposlena, bila joj je zajamčena socijalna zaštita. Socijalna politika je djelovala primarno kroz "radni kolektiv", s tim da je o općim i posebnim programima socijalne politike odlučivala centralna vlast, zapravo komunistička partija i to putem resornih ministarstava i državnih odbora, koja je prenijela alokaciju resursa na poduzeća kako bi se resursi distribuirali preko sindikalnih službenika, i u određenom stupnju preko rukovodilaca poduzeća, koji su bili predstavnici onoga što se nazivalo "transmisija".

Zajamčeno zaposlenje i subvencija većine potrošačkih cijena predstavljali su sredstvo legitimiranja socijalne strukture. Sustav je bio visoko reguliran na formalnoj razini, a pružanje je naknada bilo detaljno razrađeno u preopširnim radničkim zakonima. Sustav je u većoj mjeri nego u Zapadnoj Europi djelovao na temelju pune zaposlenosti, u njemu je zaposlenost s punim radnim vremenom za muškarce i žene bila pravilo, a zaposleni su bili koncentrirani u velikim stabilnim poduzećima i organizacijama koje su obično zapošljavale tisuće, a često nekoliko desetaka tisuća radnika. Nezaposlenost je postojala u stvarnosti, ali se nije priznavala, jer je bila proglašena "parazitskom aktivnošću". Svatko je u stvari bio izrabljivani od strane države i to kroz vrlo niske nadnice. Te su nadnice nesumnjivo prije bile "individualne nadnice" nego "obiteljske nadnice", a ironija je bila u tome što je sustav zapravo zahitijevao od svih radnika da budu individualne jedinice, dovoljno plaćene da reproduciraju svoju vlastitu radnu snagu.

U pozadini dinamike ovog sustava bio je lenjinistički cilj ostvarivanja "dekomodifikacije rada", putem koje bi novčane nadnice postupno "odumirale". To je približno ono što se događalo. Dakle, udio socijalnih naknada prema novčanim nadnicama značajno je porastao, a razina novčanih nadnica bila je niska gotovo za sve, s tim da su platne razlike između zanimanja bile skromne, iako ne beznačajne. Minimalna je plaća bila vrlo blizu prosječne plaće, ali nijedna od njih nije bila dostatna pružiti pri-

hod koji bi omogućio adekvatnu uštedu kojom bi se pokrilo privremeno razdoblje u kojem je bila narušena moć zarađivanja, što je inače klasični osnovni cilj socijalne sigurnosti u europskim socijalnim državama.

Nikada nije postojalo "zlatno doba" sovjetske socijalne politike, iako nema sumnje da je ona pružala široki skup sigurnosnih socijalnih naknada, i sve dok je ekonomija napredovala i bila izolirana od međunarodnih ekonomskih snaga, socijalna je politika mogla funkcionirati na prihvatljiv način. Problem je bio u tome što je i ona postajala sve neefikasnija kako je ekonomski sustav općenito postajao neefikasnim.

Sustav rada sadržavao je pet glavnih "poremećaja" koji su bili od neposrednog značenja za razvoj socijalne zaštite nakon kasnih 1980-ih.⁴

Prvo, priroda i stupanj socijalne zaštite i socijalnih usluga nisu birani na osnovi iskazanih želja onih koji su u oskudici, nego su ih određivali oni koji nisu bili primatelji naknada ili potrošači usluga, npr. ministarstva i poduzeća koja su ih neposredno pružala. To znači da nije bilo načina kako saznati vrijednost naknada ili kako odlučiti na pravičan i efikasan način o alokaciji resursa koji se tiču specifičnih tipova naknada i usluga. Ovo je doprinisilo niskoj kvaliteti usluga, jer je bila prisutna tendencija potcjenjivanja onoga što je predstavljalo široki spektar socijalnih usluga za radnike i njihove obitelji, od vrtića do odmarališta. Principi alokativne efikasnosti bili su zanemarivani, a "diskrecione" naknade imale su prevlast nad distribucijskim potrebama, budući da su elite (članovi partije, sindikalni lideri, itd.) mogle doći na čelo reda, bilo da se radilo o subvencioniranim dobrima i uslugama, pristupu stanovima, odmaralištima, zdravstvenoj skrbi ili raznim drugim naknadama.

Opskrbljivanje koje nije uvažavalo cijene dovelo je do toga da je cijenovni poremećaj u pružanju takve zaštite imao za posljedicu sustavnu "birokratsku nejednakost", čak iako se u cilju "dekomodifikacije rada" potrošačima pružao široki skup nisko kvalitetnih usluga i naknada uz vrlo niske troškove, uz iznimku kada se oni mjere vremenom potrebnim da se dođe

³ Na primjer, u 1988. direktne potrošačke subvencije iznosile su u SSSR-u polovinu od ukupnih izdataka u fondu socijalne potrošnje: S. Cazes and J. Le Cacheux, *Inégalités de revenu, pauvreté et protection sociale en Union Soviétique*, *Observations et diagnostics économiques*, no. 38, October 1994. U Poljskoj su 1988. subvencije na potrošnja dobra iznosile oko 42% državnog proračuna.

⁴ Pojam poremećaja je upitan. Mi ovaj termin koristimo za obrazac koji se razlikuje od onoga u drugim tipovima ekonomije i koji je funkcionirao s negativnom efikasnošću i učincima po jednakost.

do njih, zbog čekanja u redovima. Na kraju, sustav je bio obuhvaćen na osnovnoj razini ili razini "minimalnog dohotka", a pravo na naknade i usluge bilo je formalno određeno kroz opću zaposlenost svih odraslih unutar sfere plaćenog rada.

Drugo, bitan poremećaj bio je u tome što je distribucija naknada bila snažno usmjerena na poduzeća, koja su uglavnom bila ogromni industrijski kombinati s tisuće radnika, oko kojih se nalazila mreža vlasti koja je postojala s ciljem da služi njihovim uočenim potrebama. Pojavili su se "gradovi kombinati", u kojima su jedno ili dva divovska poduzeća upravljala ne samo industrijskim okruženjem nego i vrstom i razinom socijalnih, kulturnih i obrazovnih usluga u zajednici. Pravo na usluge bilo je zasnovano na ulozi i trajanju zaposlenja u dotičnom poduzeću. Poduzeća su bila snažno integrirana vertikalno i horizontalno, tako da su bila uključena u sve faze proizvodnje njihova glavnog proizvoda, a također su proizvodila dobra i usluge u vrlo širokom rasponu.

Dakle, postojao je trend da se monopolistička struktura proizvodnje i distribucije poveže s monopolističkom kontrolom nad stvaranjem i distribucijom socijalnih usluga. Što je još bitnije, sustav je bio obilježen visokim udjelom usluga u odnosu na transfere, stvarajući tako socijalni sustav s izdašnim uslugama i skromnim transferima. Ovo izgleda paradoksalno jer je o Srednjoj i Istočnoj Europi važila predodžba da su "usluge" bile stalno slabo razvijene. Ova predodžba nije posve točna: priroda usluga, njihova načela i distribucija je to što je bilo nerazvijeno.

Treće, jedan oblik poremećaja predstavljao je obrazac radne mobilnosti. Društveno je pravilo bilo da pojedinac ima dugotrajno, ako ne doživotno, zaposlenje u jednom poduzeću, postojale su ozbiljne zapreke geografskoj mobilnosti, sadržane u sustavu *propiske* (dozvole o prebivanju), koja je doslovno blokirala legalno kretanje bez službenih sankcija, a nedostajalo je bilo kakvo tržište stanovanja. Ipak, pogrešno bi bilo vjerovati da je nepokretljivost obilježavala tržišta rada u ovoj regiji. Postojala je značajna radna mobilnost, primarno zbog "radnog skakutanja" između poduzeća. Na ovu pojavu vlasti su neprijateljski gledale, smatrale su to skupim, iako je bila dosta raširena. Ono što je nedostajalo bila je vrsta radne mobilnosti koja je potrebna u dinamičkoj ekonomiji. Ovo je imalo posljedica na distribuciju i tip socijalnih naknada, budući da su njihovi iznosi bili po-

vezani s duljinom rada u poduzeću, kao i s partijskom pozicijom i drugim statusnim faktorima. U nedostatku primamljivosti nadnica, korištene su naknade kako bi se zadržalo i privuklo radnike.

Vlasti nisu stimulirale radnu mobilnost dijelom zato što je razina i struktura zapošljavanja bila vrlo stabilna, kao što je to bila i struktura proizvodnje u poduzeću. Međutim, u kontekstu gotovo pune zaposlenosti, sve dok su postojala druga poduzeća u okrugu u kojem je radnik imao dozvolu prebivanja - ili u kojem su rukovodioci poduzeća mogli dobiti prebivališnu dozvolu za potencijalne radnike - radnici su dosta lagano mogli prelaziti s posla na posao jer je bila navlastita tendencija za poduzeća da imaju "manjak rada". Pristup poduzeća fondovima te moć i prestiž njegovih rukovodilaca ovisili su o broju radnika u njihovom poduzeću, tako da je uvijek bila prisutna tendencija da se stvori više slobodnih radnih mjesta nego što ima tražitelja posla.

Četvrti poremećaj sastojao se u tome da iako su sve sociodemografske skupine bile integrirane u radnu snagu i sustav zaposlenosti, one su bile integrirane na stratificiran i segmentiran način. Tako su stope udjela žena u radnoj snazi bile gotovo jednako visoke kao i one muškaraca i njihove nadnice, prema međunarodnim standardima, bile su vjerojatno slične. Međutim, postojala je segregacija u zanimanjima i, posebno, industrijska segregacija prema spolu. Isto tako, radnici sa smanjenim sposobnostima imali su visoku stopu uposlenosti, tako da nije bilo potrebe da vlasti pribjegavaju obveznim "kvotama" koje su formalno postojale. Budući da su rukovodioci u poduzeću nastojali ponuditi "socijalno zaposlenje", oni su zapošljavanje radnika s fizičkim i mentalnim poteškoćama smatrali dijelom svojih socijalnih obveza, mada je stratifikacija zanimanja postojala kada su u pitanju bile etničke manjine i migranti. Ovaj obrazac stratificirane integracije imao je implikacija na razvoj socijalnog sustava od kraja 80-ih godina.

Peto, temeljni poremećaj bio je u tome da su starosni i drugi umirovljenici, uključujući one koji primaju invalidske mirovine, normalno radili za nadnicu nakon što su počeli primati mirovinu. Niske mirovine pratile su niske nadnice, a mali broj starih radnika imao je uštedevinu koja bi mu omogućila da ima bilo kakvu udobnost na osnovi bazične mirovine. Osim toga, u zemljama Centralne i Istočne Europe, dob u kojoj je radnik imao pravo na sta-

rosnu mirovinu bila je niska po međunarodnim standardima - 60 godina za muškarce i 55 za žene. Međutim, očekivalo se da umirovljenici mogu raditi i nakon dobi umirovljenja te da njihove zarade mogu nadopunjavati niske mirovine. Ovo je prouzročilo sve veće poteškoće u 1980-im, kada su pale stope fertiliteta, a povećao se udio umirovljeničke populacije. Desilo se da je to postalo jednim od najneugodnijih izazova za reformatore socijalne politike nakon 1989. godine.

Kada se osvrćemo na prijašnje sustave u ovoj regiji, pored ovih poremećaja, treba istaknuti nekoliko važnih stvari. Iako su ti sustavi imali grešaka, oni su u nekom smislu funkcionirali. Postojala je široka socijalna sigurnost u vidu širokog i osiguranog pristupa osnovnim uslugama za one koji su ispunjavali uvjet zaposlenosti s punim radnim vremenom, a postojao je i redistributivni skup mehanizama koji je održavao platne razlike na umjerenj razini. Stanovništvo je bilo integrirano kroz punu zaposlenost, iako se ona umjetno održavala.

Neuspjeh sustava nalazio se u njegovoj nesposobnosti da se prilagodi promijenjenim zahtjevima te u nedostatku interesa za "dina-mičku efikasnost". Osnovni birokratski mehanizmi za distribuciju socijalnih usluga i novčanih transfera bili su dio sustava koji se raspao i oni su pridonijeli tom raspadu. Ipak, široka distribucija minimalnih naknada za cijelu populaciju koja ga je obilježavala nije zaboravljena.

POREMEĆAJI ŠOK TERAPIJE

Mada je reformski proces u Srednjoj i Istočnoj Europi započeo s naslijeđem dubokih poremećaja, "šok terapija" koju su pojedine vlade u različitom stupnju provodile dovele su do novih poremećaja i pogoršale zatečeno stanje. Zemlje ove regije iznenada su se suočile s globalnom ekonomijom, i to u vrijeme kada su njihove industrije bile kronično nekonkurentne, kada su imale zastarjelu tehnologiju, nisku i opadajuću produktivnost rada, pa je obrazac integrirane trgovine između njih vrlo brzo pukao. Osim toga, desio se traumatski lom u trenutku kada su reforme, namjerno ili greškom, uklonile tri stupa koji su davali legitimnost prošlom sustavu, koje je cijenila i na koje

se oslanjala većina populacije, a to su zajamčeno zaposlenje, socijalna zaštita preko subvencioniranih cijena i socijalne naknade naslonjene na poduzeća, koje su se uglavnom sa-stojale u direktnom pružanju dobara i usluga.

Kada je u pitanju reforma socijalne i tržišne politike, moguće je ustvrditi da je revolucija koja se zbiva u Srednjoj i Istočnoj Europi prva u povijesti u kojoj socijalnu politiku oblikuju i na nju utječu međunarodne financijske agencije. Ovo ne znači nužno kritiku, već puko priznanje realnosti i pritisaka pod kojima brojne vlade moraju djelovati.

Manje je sporna konstatacija da reforma socijalne politike ima značajne redistribucijske ciljeve i posljedice. Događa se ogroman rast nejednakosti, a siromašni gube naknade kao i nadnice. U ovom procesu, također je prisutna zabrinjavajuća tendencija među kreatorima politike, političarima, nacionalnim i stranim "savjetnicima", prema kojoj je u prijašnjem režimu populacija bila "prezaštićena" tako da joj je potrebno jedno razdoblje preodgajanja kako bi promijenila svoju svijest.⁵

U biti, "točno utvrđeni redosljed" ekonomske reforme pojačao je probleme u socijalnoj politici koji su se svakako morali pojaviti s prelaskom na ekonomski sustav koji je više tržišno orijentiran. U "šok terapiji" bila je prvi korak liberalizacija cijena, u određenom stupnju praćena liberalizacijom trgovine i mjerama usmjerenim prema konvertibilnosti valute. Iza ovoga je slijedila stroga monetarna i fiskalna stabilizacijska politika, s ciljem da se smanji inflatorni pritisak nastao usljed liberalizacije cijena. Zatim je trebalo uvesti "socijalnu sigurnosnu mrežu", zato što je restriktivna monetarna politika zahtijevala snižavanje domaće potražnje i ograničavanje javnog budžeta, dovodeći tako do nezaposlenosti i opadanja prihoda kod većine socijalnih grupa. Nakon toga, dolazi masovna privatizacija, putem koje su "tvrda budžetska ograničenja" trebala postati pravilo u poduzećima, tako da su profitno orijentirana poduzeća mogla ući u zadnju fazu reformskog procesa, naime u restrukturiranje proizvodnje, što je vodilo masovnom otpuštanju, bankrotima i revitalizaciji proizvodnje kroz

⁵ Radi kritičkog uvida u ovu perspektivu, vidi S. Ferge, *Human resource mobilization and social integration: in search of new balances in the great transformation*, Budapest, unpublished manuscript, 1992; i C. Offe, *The politics of social policy in east European transitions: Antecedents, agents and agenda of reform*, *Social Research*, vol. 60, no. 4, winter 1993, pp. 1-36.

privatna poduzeća, nove kompanije i ekonomsku diversifikaciju.

Bez obzira na dobre i loše strane ovog pristupa, ovaj točno utvrđeni redosljed imao je implikacija na razvoj socijalne politike. Liberalizacija je cijena u kontekstu monopolističkih poduzeća dovela do puno većeg inflatornog pritiska nego bi to bilo u slučaju da je ona prethodila ili slijedila restrukturiranje poduzeća koje je imalo namjeru stvoriti brojne manje, samostalne jedinice umjesto gigantskih poduzeća. Monopolistička poduzeća jednostavno su povećala cijene i čekala na daljnje subvencije stvarajući ogromne dugove. Taj je proces produbio siromaštvo koje je direktno potaknuto inflacijom, jer su cijene svugdje rasle mnogo brže nego nadnice. Brzi rast inflacije sam po sebi zahtijevao je čvršću stabilizacijsku politiku nego u slučaju kada tržišni pritisci prisiljavaju poduzeća da snize cijene. Stabilizacijske politike postale su tako čvrste da mnoge vlade nisu mogle ili nisu željele podržati ovaj pristup ili su to mogle samo dio puta prije nego uzmaknu iz straha od socijalnih problema i protesta koje oni proizvode.

Makroekonomske politike, uporedo sa slomom COMECON trgovinskog sustava i drugim razarajućim procesima, dovele su do velikog smanjenja proizvodnje, a to je vodilo, iako sporijim ritmom, masovnom smanjenju zaposlenosti, s tim da je pad zapošljavanja u državnom sektoru bio puno veći nego rast zaposlenosti u privatnom sektoru. Masovna je nezaposlenost u većini zemalja - i u cijeloj regiji - postala jednako visoka kao i u Zapadnoj Europi. Ali, to se dogodilo u odsutvju sustava socijalne sigurnosti koji je orijentiran na to da se bavi nestabilnom zaposlenošću i nezaposlenošću. Rezultat je bio široka deprivacija i osiromašenje.

Porezno utemeljena dohodovna politika

Početne ekonomske politike dovele su do dva tipa dohodovne politike koji su značajni za razvoj socijalnog sustava. Prvo, vanjski eko-

nomske savjetnici i neke međunarodne agencije poticali su vlade da uvedu krajnje neprirrodnu "porezno utemeljenu dohodovnu politiku" (TIP). Iako je postojalo nekoliko varijanti, u biti ona je uključivala nametanje kaznene porezne stope u slučajevima kada su prosječne nadnice u poduzećima rasle iznad određene specifične razine. U vremenu rasta novčanih nadnica, a pada realnih nadnica i brzog produbljivanja platnih razlika, TIP je imala jedan broj nepoželjnih posljedica. Među ostalim, ona je doprinijela rastu broja siromašnih koji rade, jer je snizila prosječne ili ukupne plaće, a dozvolila je rast plaća određenih grupa privilegiranih radnika dobrano iznad prihvaćenog standarda, tako da su mnogi nekvalificirani radnici ostavljeni na vrlo niskim nadnicama ili se nalaze - kao što je to postalo posve uobičajeno u dvjema najvećim zemljama regije, Rusiji i Ukrajini - u kategoriji onih koji su na "neplaćenom dopustu".⁶ Ovo je uzrokovalo pojavu sve brojnije kategorije vrlo slabo plaćenih radnika koja je sve više gubila pravo na razne oblike naknada, posebice nekih iz programa socijalnog osiguranja i socijalne pomoći koji su uspostavljeni od kraja 1980-ih.

Jedna od ironija TIP-a sastoji se tome da je, doprinoseći više fragmentiranom i neegalitarnom dohodovnom procesu, ohrabivala neprirodan razvoj u socijalnoj dobrobiti. U kontekstu koncentracije socijalnih naknada u poduzećima, što je bilo naslijeđe prijašnjeg sustava, TIP je poticala poduzeća da pretvore dio plaće u pružanje neoporezivanih naknada. Ovo je značilo da su radnici u takvim poduzećima postizali veće probitke u odnosu na one koji nisu imali pristup velikim poduzećima, i to baš u vrijeme kada su otvoreni tržišta rada i masovna nezaposlenost nalagali brzi prijenos takvih socijalnih naknada s poduzeća na nacionalnu i lokalnu vlast - državno pružanje naknada umjesto korporativnog.⁷ Proces fragmentacije pristupa naknadama bio je zajednički faktor središnjeg trenda u većem dijelu regije, tako da su neke grupe imale pristup naknadama

⁶ Što se tiče empirijskih procjena temeljenih na istraživanjima u industriji u 1994, vidi G. Standing, *Labour Market Dynamics in Ukrainian Industry in 1992-94: Results from the ULFS*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, International Labour Organization, 1994; *Enterprise Restructuring in Russian Industry and Mass Unemployment*, Geneva, Labour Market Papers, no. 1, February 1995.

⁷ Kad je u pitanju analiza ove teme u kontekstu Rusije, vidi G. Standing, *Wages and work motivation in the Soviet labour market: Why a BIP, not a TIP is required*, *International Labour Review*, vol. 130, no. 2, 1991, pp. 237-53. Prelazak od novčanih nadnica prema "socijalnoj potrošnji" i naknadama može se vidjeti u prva tri kruga istraživanja u industrijskim poduzećima u Rusiji, koji pokrivaju razdoblje od 1990-3.

utemeljenim na poduzećima, te novim naknadama i naknadama reformirane države, dok su druge imale pristup naknadama novog socijalnog osiguranja ili privatnim naknadama, a značajna manjina nije imala pristup ni naknadama utemeljenim na poduzećima ni mnogim naknadama novog tipa osiguranja.

Ako bismo željeli navesti primjer sveprisutne i stalne uloge socijalnih naknada temeljenim na poduzeću, Tablica 1. pokazuje, polazeći od jednog reprezentativnog istraživanja tvornica, da je većina poduzeća u ruskoj industriji nastavila pružati široki skup takvih naknada. Dogodilo se to da su neka poduzeća odustala od naknada pod financijskim pritiscima ili su ih oduzela onim kategorijama radnika koje obavljaju nesigurnije poslove, dok su druga poduzeća jačala njihovo pružanje.

Ova tendencija da poduzeća prelaze na ne-novčane naknade paradoksalna je u drugom pogledu. Ona se izgleda pojavljuje u vrijeme kada su vlade, pod pritiskom međunarodnih financijskih agencija, pokušavale smanjiti soci-

jalne izdatke, prvenstveno putem smanjivanja budžetskog deficita kao dijela stabilizacijskog i prilagodbenog programa. Da je slijed šok terapije bio drugačiji, s restrukturacijom poduzeća na početku a ne na kraju procesa, neke od socijalnih funkcija koje su dugo vršila industrijska poduzeća mogle su preuzeti lokalne vlasti. Kako stvari stoje, iako je bilo relativnog prelaska s novčanih nadnica na naknade u mnogim državnim poduzećima i poduzećima u privatizaciji kako bi se izbjegli porezni nameti, poduzeća su nastojala smanjiti investicije u socijalne objekte kojima upravljaju (npr. zdravstvene klinike, instituti za profesionalnu izobrazbu, stambeni objekti, lječilišta), tako da se stanje u njima pogoršalo ili su zatvarani kako su se poduzeća borila za preživljavanje.

Posebna uloga minimalne plaće

Drugi dio dohodovne politike, kojega se nastojalo provoditi u kontekstu stabilizacijske politike unutar strategije šok terapije, trebao

Tablica 1.

Pravo na naknade prema kategorijama radnika u ruskoj industriji, 1994. (%)

Naknada	Administrativni radnici	Stalni radnici	Povremeni radnici
Plaćeni godišnji odmor	99.6	99.6	53.3
Dodatni godišnji odmor	46.3	69.4	22.0
Odmarališta	45.0	45.0	22.5
Naknada za bolovanje	93.0	93.9	61.7
Plaćene zdravstvene usluge	54.6	54.6	31.3
Subvencionirano stanovanje	15.3	16.6	6.2
Subvencije za vrtiće	41.5	42.4	21.6
Dodaci na plaću	75.9	77.3	50.2
Dijeljenje dobiti	69.9	69.9	32.2
Zajmovi	84.3	84.3	41.9
Pomoć prilikom umirovljenja	78.2	78.6	29.5
Mirovinski dodatak	7.9	7.9	2.2
Mogućnosti profesionalne izobrazbe	51.5	54.6	21.1
Subvencije za hranu	19.7	19.7	13.3
Subvencije za kantine ili naknada za jelo	55.0	56.8	35.7
Subvencije potrošnih dobara	9.6	9.6	9.3
Subvencije za transport	31.4	33.2	18.5

Podaci su temeljeni na istraživanju 384 industrijska poduzeća, iz pet oblasti.

Izvor: Russian Labor Flexibility Survey, Forth Round; G. Standing, *Reviving Dead Souls: Enterprise Restructuring and Russian Unemployment* (1995), Chapter, 6.

je razinu propisane minimalne plaće spustiti na krajnje nisku razinu. Minimalna je plaća igrala puno značajniju ulogu u socijalnoj politici ove regije nego drugdje, tako da je drugačiji pristup minimalnoj plaći od strane tvorca ekonomske politike imao niz bitnih posljedica. U svakoj zemlji za koju imamo podatke, razina minimalne plaće upadljivo je pala u odnosu na prosječnu plaću i spustila se dobrano ispod razine službenog egzistencijalnog dohotka, bez obzira kako se on definirao i mjerio.⁸

Iako je broj radnika koji je ugovorno primao minimalnu plaću bio malen, ona je i dalje određivala primanja mnogih radnika, jer je "tarifna" struktura plaće bila zasnovana na umnošku minimalne plaće. Makar je ta veza oslabila, ona je i dalje imala utjecaja. U nekim zemljama, poglavito u dvjema najvećima, broj radnika koji je primao samo minimalnu plaću porastao je zbog toga što je veliki broj radnika dospio na minimalnu plaću zbog administrativnog dopusta (privremenog otpuštanja) ili zbog toga što poduzeća nisu mogla plaćati punu ugovorenu plaću. Osim toga, neki su socijalni transferi bili direktno vezani za razinu minimalne plaće u gotovo svim zemljama, poglavito naknade za nezaposlenost i obiteljske naknade. Drugim riječima, određene socijalne naknade su izračunate kao odgovarajući umnožak minimalne plaće ili je minimalna plaća korištena kao donja ili zajamčena razina naknade. U skladu s tim, spuštanje minimalne plaće uskoro je postalo sredstvom smanjivanja socijalnih izdataka i također je od nekih savjetnika u vladi smatrano prikladnim sredstvom smanjivanja inflacije plaća, budući da je stari "tarifni" sustav plaća opstao u mnogim zemljama, a u kojem su radnici na različitim razinama dobivali plaće koje su predstavljale umnožak minimalne plaće.

Na primjer, u Bugarskoj je po nalogu MMF i Svjetske banke minimalna plaća držana duže od godine dana konstantnom u novčanom po-

gledu, u vremenu kada je inflacija prelazila 500%, što je imalo za posljedicu pad njene realne vrijednosti u razdoblju kada ona već nije bila adekvatna da bi se zadovoljio minimalni životni standard. Svježiji primjer pruža Ruska Federacija. Na početku 1995. parlament je želio povećati minimalnu plaću sa smiješnih 20.500 rubalja mjesečno (oko 8\$ ili 20% "dohotka za fiziološko preživljavanje") na 54.000, što je još uvijek značilo da nitko ne može živjeti s minimalnom plaćom. MMF se suprotstavio ovom prijedlogu i naveo ga kao razlog zašto je odbio dodijeliti zajam vladi. Opravdanje je bilo da bi povećanje minimalne plaće dovelo do povećanja obiteljskih naknada i drugih transfera te da bi se još više povećao federalni budžetski deficit. Politički odgovor je izgleda bio na dohvatu. Sigurno je bilo bitno prekinuti vezu između minimalne plaće, koja je trebala biti instrument zaštite slabo plaćenih radnika, i socijalnih transfera, koji su trebali biti određeni potrebama i socijalnim doprinosima. Osim toga, ona je bila znak centralne važnosti minimalne plaće u politici socijalne zaštite.

STEZANJE SOCIJALNE SIGURNOSNE MREŽE

Politika šok terapije nesumljivo je doprinijela pojavi masovnog siromaštva i nejednakosti te je općenito oblikovala razvoj socijalne politike. Neki mogu sumnjati u direktne posljedice reformske strategije, ipak ma koji čimbenici utjecali na njih, nepovoljni ekonomski trendovi su dramatični. Vrijedno je istaknuti ključne tipične činjenice.

Siromaštvo je u cijeloj regiji poraslo, s tim da se najveći porast zbio između 1990. i 1992.⁹ Također je i nejednakost krajnje brzo porasla.¹⁰ U Ruskoj Federaciji, na primjer, Ginijev koeficijent nejednakosti dohotka povećao se s 0.256 u 1991. na 0.409 u 1994.¹¹ Od kraja 1980-ih prisutno je masovno iščezavanje zaštićenih poslova s punim radnim vremenom, koje

⁸ D. Vaughan-Whitehead and G. Standing (eds), *From Protection to Destitution: the Minimum Wage in Central and Eastern Europe*, Budapest and Oxford, Central European University Press, 1995.

⁹ UNICEF, *Crisis in Mortality, Health, and Nutrition*, Florence, UNICEF, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring report, no. 2, August 1994, Table 1.1, p. 2.

¹⁰ Čak je i u bivšoj Istočnoj Njemačkoj dohodovna nejednakost porasla, iako 1993. ona nije dosegla razinu bivše Zapadne Njemačke. Relativna primanja osoba iznad 65 godina puno su sporije rasla u Istočnoj Njemačkoj nego u Zapadnoj Njemačkoj. R. Hauser, J. Frick, K. Mueller and G.G. Wagner, "Inequality in income: a comparison of east and west Germans before reunification and during transition", *Journal of European Social Policy*, vol. 4, no. 4, pp. 277-95.

¹¹ The State Committee for Statistics of the Russian Federation, *Sotsialnoekonomicheskoe polozhenie Rossii*, 1994 g, Moscow, Goskomstat, January 1995, p. 147.

je obično pratio krajnje brzi rast nezaposlenosti. Kad je u pitanju ovaj posljednji trend, u regiji je prednjačila Poljska, koja je - usprkos značajnoj redukciji prava na stjecanje naknade za nezaposlenost, redukciji koja je obeshrabrivala registraciju nezaposlenosti - još krajem 1994. imala stopu nezaposlenosti iznad 17%. Neke druge zemlje prolaze kroz još gore stanje. Na primjer, Bugarska je imala preko 20% nezaposlenih u 1994. Do 1995. jedino je Češka Republika izbjegla masovnu nezaposlenost. Razlog za ovo nalazi se dijelom u njenom odjeljivanju od Slovačke Republike u kojoj je bila smještena većina teške industrije, dijelom u njenoj blizini s Njemačkom, dijelom u njenom ekstenzivnom korištenju tržišne politike i dijelom, kao što se tvrdi, u "paternalizmu" kojim su se služili rukovodioci kako bi zaštitili svoju vlastitu poziciju i to tako da su održavali ono što se naziva "socijalno zapošljavanje".¹²

U istočnoeuropskim zemljama, poglavito Rusiji, Bjelorusiji i Ukrajini, registrirana nezaposlenost je bila čak niža nego u Češkoj Republici.¹³ Međutim, niska je nezaposlenost bila posljedica statističkih i arbitrarno određenih administrativnih pravila. Zapošljavanje se tako vidno smanjilo, kao što je bio i slučaj u regiji kao cjelini. Ovakav je razvoj proizveo ogromni pritisak na socijalne budžete, budući da su zahtjevi za transferima vrlo brzo rasli u vrijeme kada su vlade bile prisiljene smanjivati budžetske deficite i kada novi porezni sustavi nisu bili uspostavljeni niti ozakonjeni.

Kako je u isto vrijeme službena nezaposlenost rasla, prosječne realne su plaće pale, u nekim zemljama za više od 50%, a stope inflacije iznosile su preko 500% u prošle četiri godine, s tim da je najgori slučaj bio u Ukrajini gdje je ova stopa samo u 1993. bila preko 10.000%. Stope siromaštva dosegle su razine koje obično nalazimo u zemljama u razvoju, s tim da 50% i više stanovništva živi ispod službeno određene razine egzistencijalnog dohotka, koja je zasnovana na prihvatljivim definicijama - na primjer, u Bugarskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini, a preko 40% u Poljskoj.

Prosječno očekivanje života se smanjilo gotovo svugdje, a podaci o smrtnosti nisu ohrabrujući. Najgore stanje je u Ruskoj Federaciji, gdje se u sedam godina prosječno očekivanje života muškaraca u trenutku rođenja smanjilo za sedam godina, na samo nešto više od 58 godina, dok je prosječno očekivanje života kod žena palo na 68 godina, što je najveća razlika između spolova u svijetu. Čak i u relativno dinamičnim zemljama kao što je Mađarska, prosječno očekivanje života muškaraca se smanjilo, u slučaju Mađarske s preko 66 godina u 1970. na 65 u 1991. U Bugarskoj, očekivanje života muškaraca se smanjilo za više od godinu dana između 1988. i 1991, dok je očekivanje života žena ostalo isto.¹⁴ Slična smanjenja dogodila su se i u drugim zemljama, kao što su Poljska, Ukrajina i Slovačka.

U vrijeme kad je ekonomsko nazadovanje, skupa sa stabilizacijskom politikom i dohodovnom politikom, pritiskalo životni standard sve većeg broja ljudi, pokušaji da se stvori tzv. socijalna sigurnosna mreža zapali su u teškoće. Od početka reformskog procesa, vlade u većini zemalja pokušavale su reformirati sustav socijalne zaštite, tako da su prelazile od pokrpanih univerzalističkih, uglavnom sa zapošljavanjem povezanih programa, prema većem oslanjanju na socijalno osiguranje koje je usmjereno na to da pokrije "rizike" i okolnosti povezane s tržištem, i prema socijalnoj pomoći zasnovanoj na provjeri prihoda. Te su zemlje također pribjegle prema više "ciljanim" naknadama, što je značilo prihvaćanje novog skupa uvjeta za stjecanje prava na stare i nove oblike naknada. Međutim, s ovim priča nije gotova, štoviše, ona se nastavila s nekim tragikomičnim epizodama. U nekim je zemljama bila prisutna žurba da se uvedu programi socijalne zaštite koji su slični onima u nekim "zapadnim" zemljama, ali je u nekim slučajevima ovo stvorilo kaos i zbnjenost, kao i nejednakost i socijalnu deprivaciju.

Možemo ilustrirati promijenjeni karakter socijalne politike tako da razmotrimo glavne trendove i oblike naknada, započinjući sa glavnim novim oblikom naknada u zemljama regije.

¹² I. Mozny, "An Attempt at a non-economic explanation of the present full employment", *Czech Sociological Review*, vol. 1, no. 2, 1992, pp. 199-210.

¹³ Neki inozemni ekonomisti, nestrpljivi da pokažu uspjeh svoje "savjetničke" uloge, tvrde da je ovo posljedica uspješnosti reforme, ili lažno tvrde da se dogodila mala "šok terapija". Tako, Richard Layard i Anders Aslund ustrajavaju na tvrdnji da je nezaposlenost u Rusiji bila ispod 2% u 1994, u tijeku potpunog sloma proizvodnje.

¹⁴ P. Kisseva, *Bulgaria: Social Protection and Social Security Country Profile*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, 1994.

Naknada za nezaposlene

Uvođenje naknade za nezaposlene pokazatelj je toga kako se razvijao sustav socijalne zaštite - koji je započeo kao krajnje izdašan sustav s komponentom vezanom za zarade, da bi sve više postajao regulatorni instrument s vrlo ograničenim pravima, koji dopire samo do manjeg dijela stanovnika s rizicima.

Prva zemlja koja je uvela jedan oblik naknade za nezaposlene bila je Mađarska, u 1986; ovo je ponovno formulirano u 1989. u vidu standardizacije sustava naknada za nezaposlene, kada su nezaposlenost i kriteriji dobivanja naknade podrobnije određeni. Druge su zemlje uvele slične programe 1990-1991. godine. U početku, programi su prema međunarodnim standardima bili krajnje izdašni, s dugačkim razdobljem primanja naknade i s prihvatljivo visokim zamjenskim stopama za one koji su imali pravo na naknade. Međutim, u nekim su zemljama broj i složenost kriterija za stjecanje prava bili važni od samog početka - na primjer, u Rusiji, Bjelorusiji i Ukrajini, koje su imale svoje varijante Zakona o zapošljavanju koji je donesen 1991. u SSSR-u - ali i u drugim zemljama oni su vrlo brzo postali složeni, kao što je bio slučaj u Poljskoj. Ovaj se trend ubrzao usporedo s time kako su vlasti oblikovale svoje programe na način da budu sličniji restriktivnijim "zapadnim" modelima, poglavito anglosaksonskim tzv. liberalnim sustavima.¹⁵

Kako je registrirana nezaposlenost rasla, i kako su se vlade neprestano nalazile pod pritiskom MMF, Svjetske banke i Grupe 24 "donatorske" zemlje (G24) koje su obećale financijsku pomoć za ekonomsku reformu pod njihovim uvjetima, vlade su korak po korak snižavale naknade za nezaposlene, otežavale uvjete za njihovo dobivanje, smanjivale razdoblje primanja i jamčile niže zamjenske stope. Posljedice su bile predvidljive i kobne.

Do 1994. u cijeloj regiji samo je manji dio nezaposlenih primao naknadu za nezaposlene. Na primjer, samo je otprilike jedna trećina dobivala ovu naknadu u Slovačkoj, vjerojatno manje od 13% u Rusiji, manje od 10% u Hrvatskoj i Ukrajini, manje od 25% u Litvi, manje od 28% u Bugarskoj, oko 35% u Albaniji,¹⁶ oko 45% u Češkoj Republici i 48% u Poljskoj.¹⁷ Od onih koji su primali naknadu, prosječna razina naknada je često bila ispod bilo kakvog uobičajenog poimanja egzistencijalnog dohotka. U Poljskoj, do 1994. naknada za nezaposlene iznosila je za sve 36% prosječne plaće za prethodnu četvrtinu godine kada je pojedinac bio zaposlen, a obično se isplaćivala do 12 mjeseci.¹⁸ "Zamjenska stopa" kao odnos naknade za nezaposlene prema prosječnoj plaći pala je u svim zemljama za koje postoje usporedivi podaci. Na primjer, u Bugarskoj ova je stopa pala s 46% u 1991. na 27% u 1994, u Mađarskoj s 41% na 26%, a u Rumunjskoj s 43% na 28%.¹⁹

Najniže su bile naknade u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza, gdje je za manjinu nezaposlenih koji primaju naknadu prosječna razina naknade bila jednaka minimalnoj plaći, iako je sustav naknada pretpostavljao da su naknade ovisne o zaradama. Ovo je značilo da su naknade za nezaposlene iznosile oko 10% egzistencijalnog dohotka u Ukrajini i oko 20% dohotka za fiziološki opstanak u Rusiji. Osim toga, uvjeti stjecanja i razine naknade za nezaposlene zapravo su obeshrabrivali radnu mobilnost, ne samo stvarajući uobičajene "zamke nezaposlenosti" (unaprijed isključujući pravo na naknadu ako je zaraden bilo kakav dohodak), već i obeshrabrujući nezaposlenoga da prihvati povremene ili slabo plaćene poslove te kažnjavajući one koji napuštaju besperspektivne poslove (oduzimajući pravo na naknadu

¹⁵ Utjecaj inozemnih agencija iz određenih "zapadnih" zemalja na razvoj socijalne politike još nije analiziran. Jasno je da veliki broj američkih, britanskih i njemačkih savjetnika i agencijskih predstavnika pomaže u oblikovanju ovog razvoja, direktno ili putem međunarodnih financijskih agencija.

¹⁶ A. Cico, *Social Protection in Albania: a Country Profile*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, 1994, Table 13, p. 28. Ovo se odnosi na prosinac 1993.

¹⁷ U četvrtom kvartalu 1990. godine, 79% registriranih nezaposlenih u Poljskoj dobivalo je naknadu za nezaposlene; u četvrtom kvartalu 1993. to se smanjilo na 48%. I. Topinska, *Social Protection in Poland: a Country Profile*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, 1994, Table 12, p. 38.

¹⁸ Ima nekoliko iznimki, posebno u područjima (*gminas*) za koja se zna da prolaze kroz visoku "strukturnu nezaposlenost".

¹⁹ International Social Security Association, *Restructuring Social Security in central and Eastern Europe: a Guide to Recent Developments*, Geneva, ISSA, 1994.

onima koji su "dobrovoljno" postali nezaposleni, što je čest slučaj).

U Rusiji i Ukrajini je posjedovanje *propiske* (dozvole o prebivanju) bio jedan od mnogih uvjeta za stjecanje prava na naknadu, tako da su migranti između lokalnih tržišta efikasno spriječavani da dobiju naknadu.²⁰ Jedan drugi kriterij koji se primjenjivao u ovim velikim zemljama bio je taj da oni koji primaju otpusninu od poduzeća u kojima su višak automatski gube pravo primati naknadu za nezaposlene tri mjeseca. Zamislite što bi takav uvjet učinio s registriranom nezaposlenošću u bilo kojoj drugoj zemlji.

U svakoj je zemlji bilo prisutno postupno pooštavanje kriterija za stjecanje prava, a rezultat većine ovih promjena oko naknade za nezaposlene bio je taj da su stope nezaposlenosti posebice u Istočnoj Europi bile stalno potcijenjene.²¹ Sam sustav naknada doprinio je rastu siromaštva koje je vezano s tržištem rada te procesu ekonomske informalizacije koji se udomaćio u ovoj regiji, s implikacijama za socijalnu politiku koje ćemo poslije razmotriti.

U stvari, naknade za nezaposlene vrlo su se brzo razvile od transfernog programa zasnovanog na osiguranju prema krajnje ciljanoj i rezidualnom programu za reguliranje tržišta rada, u kojem su takvi politički i ekonomski ciljevi, kao što su snižavanje razine službene nezaposlenosti i minimiziranje financijskih potraživanja od države, imali prevagu nad skrbi za nezaposlene.

Opasnosti aktivne socijalne politike

Kad se radi o pozadini ovih ciljeva, može se postaviti pitanje da li se pojavljuje ono što bi se moglo nazvati *usmjerena socijalna država*. Preciznije, pojam aktivne socijalne politike postaje sve važniji, pod utjecajem trendova u socijalnoj politici u drugim dijelovima svijeta.

U Srednjoj i Istočnoj Europi, naknade za nezaposlene bile su izvrnute kritikama sličnim onima koje su se javljale u javnim diskusijama o socijalnoj državi u Sjevernoj Americi i Zapadnoj Europi u 1980-im i 1990-im godinama, i do sada su ih samo potihoo branili oni koji

vjeruju u socijaldemokratsku socijalnu državu. Općenito se drži da je većina nezaposlenosti u ovoj regiji "dobrovoljna" i da - ako doista ne potiču takva ponašanja - naknade za nezaposlene u najboljem slučaju predstavljaju "pasivnu" politiku. Iako nema statističkih podataka koji bi podržali tvrdnju da je veliki dio registriranih - a kamoli neregistriranih - nezaposlenih "dobrovoljno" nezaposlen, mnogi promatrači i tvorci politike tvrde da je to slučaj, navodeći u pravilu anegdote i korelacije koje lako mogu biti lažne (tako se navodi da su u nekim zemljama stope nezaposlenosti onih s višim obrazovanjem veće od stopa nezaposlenosti onih s nižim obrazovanjem, što često proizlazi iz dobrih i teritorijalnih razloga).

Mada su naknade za nezaposlene bijedno niske i sve kraćeg trajanja - uglavnom kraćeg nego u Zapadnoj Europi - obično ih se okrivljuje da potiču nezaposlenost te rad u "sivoj ekonomiji" ili "neformalnoj ekonomiji". Pretpostavka da one imaju ovakve učinke uzima se kao argument za ograničavanje njihovog trajanja i razine te za pooštavanje uvjeta za njihovo stjecanje. Ovdje u određenoj mjeri dolazi do samoispunjavanja proročanstva, jer su razine naknada tako niske da preživljavanje na bilo kojem stupnju ljudskog dostojanstva primorava osobu da ima drugi izvor prihoda.

Proces pooštavanja uvjeta može se ilustrirati onim što se događalo u Poljskoj. U 1994. godini, razdoblje primanja naknade za nezaposlene skraćeno je na tri mjeseca za one za koje se misli da su posao izgubili svojom "krivnjom" i za one koji su odbili posao koji vlasti smatraju prikladnim.

Uočene su dvije ružne pojave: dobrovoljna nezaposlenost i rad u sivoj ili neformalnoj ekonomiji. Kada njima dodate eufemizam da su naknade za nezaposlene *pasivna socijalna politika*, dobili ste sredstvo za potkopavanje njihove legitimnosti. Sve više se podcrtava suprotna pozicija aktivne socijalne politike u formi "aktivne tržišne politike", kako bi se nezaposlenima i potencijalno nezaposlenima pružili javni radovi, više izobrazbe i ostaloga kako bi ih se učinilo konkurentnim zaposlenim radnicima. Iza ovoga je lako slijedio idući korak, koji se

²⁰ Ovaj je uvjet predsjedničkim dekretom formalno ukinut u Rusiji 1994., ali se razmjena uposlenih između okruga nastavila i dalje prakticirati.

²¹ O faktorima koji su utjecali na ovo potcijenjanje raspravlja se na drugom mjestu: G. Standing, Why measured unemployment in Russia is so low: the net with many holes, *Journal of European Social Policy*, vol. 4, February 1994.

sastoji u tome da pasivne politike "istiskuju" aktivne politike i da, shodno tome, prve treba reducirati kako bi se omogućilo širenje ovih drugih.

Još jednom, ovo je slika koja je došla s ekonomikom ponude koja je uvedena u ovu regiju. Zašto bi troškovi socijalne zaštite trebali "potiskivati" širenje izobrazbe? Ovo je jedan posve ideološki argument jer nema *a priori* logičke osnove poredati troškove u ova dva tipa politike. Naravno, administrativna je stvar da su od početka reformskog procesa tržišne politike i naknade za nezaposlene općenito financirane iz istog izvora, koji se obično zvao zaposlenički fond, a koji je uglavnom počivao na doprinosima poduzeća. Zaista je stvaranje specijalnih fondova postalo jedno od obilježja reforme socijalne sigurnosti od 1989. Na primjer, u Poljskoj se od zaposleničkog fonda očekivalo da se bavi naknadama i stvaranjem poslova te aktivnostima izobrazbe i profesionalne orijentacije.

Bez obzira na logička načela, politički rječnik je bio uvežen tako da su cufemizmi pasivne naspram aktivne socijalne politike počeli utjecati na razmišljanje o poželjnom razvoju socijalne države. Pojam "pasivan" ima pejorativno značenje, dok "aktivan" zvuči kao snažan, dinamičan i pozitivan. Dakle, malo po malo socijalna politika postajala je usmjerena krećući se prema pojmu *workfare* u kojem se od nezaposlenih ili drugih koji primaju kratkotrajne naknade za nepredvidljive okolnosti traži da zadovolje, ne samo na testu provjere prihoda već i na testovima ponašanja, i od kojih se traži da djeluju na određen način kako bi dobili slabu dohodovnu potporu, ili u stvari izbjegli primanje takve dohodovne potpore. Ovo je bilo navlastito za početno razdoblje. Međutim, ovaj je trend doprinio širokom gubitku prava na socijalne transfere koji su se pojavljivali i vodio je vrlo rigoroznom pristupu, kojemu su u Srednjoj i Istočnoj Europi prethodili zabrinjavajući događaji.

Primjer naknade za nezaposlene osvjetljava dva opća trenda u razvoju socijalne politike - retoriku "ciljanosti" i "aktivnu" politiku. Kao i u drugim dijelovima svijeta, ti trendovi prijete da veliki broj ljudi pretvore u pasivne klijente s

ograničenim izborom ili da ih gurnu iz tzv. socijalne sigurnosne mreže u siromaštvo. Četiri ostala trenda usko su povezana: priroda mirovinske reforme, prijelaz u financiranje socijalnih transfera od poduzeća/poslodavaca prema zaposlenicima, neriješeni problemi *upravljanja* i djelomična *privatizacija socijalne politike*.

Mirovinska reforma

Mirovinska reforma zaslužila je visoki prioritet koji je i dobila. Temeljna je činjenica da mirovine jedne ili druge vrste predstavljaju najveći dio novčanih transfera u svim zemljama regije. Na primjer, u Mađarskoj one čine oko jedne trećine socijalnih izdataka, a u 1993. su činile gotovo 11% BDP.²² Dob umirovljenja u sovjetskoj je eri bila vrlo niska, ali su također bile niske i mirovine. Veliki dio stanovništva primao je neku vrstu mirovina, i to se još uvijek održalo. U Ruskoj Federaciji, unutar populacije od 148 milijuna, oko 36 milijuna primalo je 1994. mirovinu, a taj se je broj u zadnje tri godine još povećao za oko 10%. U 1993. je oko 60% primatelja mirovina dobivalo minimalni iznos.²³ Kao što pokazuje Tablica 2. to je bilo dobrano ispod prosječne plaće. To je bilo također ispod razine egzistencijalnog dohotka koji bi mogao osigurati puko preživljavanje.

Tablica 2.

Prosječne i minimalne mirovine u usporedbi s prosječnom plaćom, Ruska Federacija, 1985-1993

	1985.	1990.	1991.	1992.	1993.
Prosječna mirovina kao % prosječne plaće	37	34	52	27	35
Minimalna mirovina kao % prosječne plaće	25	24	31	18	19

Izvor: Ministarstvo socijalne zaštite, Ruska Federacija, Moskva

Drugi primjer je Poljska u kojoj je minimalna mirovina iznosila 26.3% prosječne plaće krajem 1993, a 8.5 milijuna u populaciji od 38.4 milijuna primalo je neku vrstu mirovine. Najviše upada u oči činjenica da je oko 3.5 mi-

²² Mađarsko ministarstvo financija. Ovaj je udio najviše iznosio 11.6% u 1992. godini.

²³ M. A. Crosnier, Russie: la protection sociale entre deux systèmes, *Le Courier des Pays de l'Est*, Paris, no. 383, Octobre 1993.

lijuna ili 41% umirovljenika primalo invalidsku mirovinu.²⁴

Zbog toga što je dob umirovljenja bila tako niska u prošlom sustavu, i zbog toga što su mirovinski fondovi ostali bez sredstava iz prije spomenutih razloga, od 1989. prisutno je opće nastojanje među tvorcima politike da se povećava normalna dob umirovljenja, kao i želja da se dovoljno povećava razina osnovne državne mirovine kako bi se na temelju nje nakon potpunog povlačenja iz rada moglo živjeti izvan siromaštva. Mnoge su vlade predložile postupno povećanja dobi umirovljenja, dok je manji broj predložio smanjenje razlike između spolova, koja je do sada tradicionalno iznosila pet godina.²⁵

S aktuarskog aspekta, ovaj dvostruki izazov povećavanja razine mirovina i dobi umirovljenja stvorio je značajne poteškoće. Neke su zemlje započele povećavati dob umirovljenja, i u Poljskoj do 1994. ona je već iznosila 65 godina za muškarce i 60 za žene. Druge zemlje, kao što je Bugarska, uvele su strategiju postupnog povećavanja dobi umirovljenja. U Mađarskoj je planirano da se dob umirovljenja za žene poveća s 55 u 1995. na 60 u 2003, iako je izgleda ova politička mjera odgođena.

U većini zemalja, starosne mirovine za držale su skromnu zamjensku stopu (mada iznose oko 30-40% prosječne plaće, one su niske prema zapadnoeuropskim standardima). U većini slučajeva, one su ovisile o minimalnoj i maksimalnoj razini; u nekim zemljama, nekadašnja je vezanost za minimalnu plaću prekinuta, tako da je minimalna mirovina nadmašila minimalnu plaću. Međutim, u većini slučajeva minimalna je mirovina ostala dobrano ispod službenog egzistencijalnog dohotka.

Invalidske su mirovine općenito slijedile starosne mirovine, iako je jedan od najozbiljnijih socijalnih trendova u zemljama regije bio

osiromašivanje i socijalna marginalizacija ljudi koji su bili nesposobni. Često je invalidska mirovina bila uvjet za neprimanje naknade za nezaposlene, a postojala je tendencija da se više ljudi prebaci na invalidske mirovine kao odgovor na nezaposlenost, što je, na primjer, izgleda bio slučaj u Mađarskoj.

U kontekstu ustrajno niske dobi umirovljenja i niskih mirovina, vrlo je malo zemalja uvelo potpuno povlačenje iz rada kao uvjet za primanje starosne mirovine, iako su neke od njih pokušale obeshrabiliti zapošljavanje umirovljenika. Na primjer, u razdoblju od 1991-1992. bugarska je vlada nametnula kaznene poreze poduzećima koja zapošljavaju umirovljenike, što je rezultiralo time da su mnogi stariji radnici bili istisnuti. Općenito, događalo se to da su visoka nezaposlenost i navala masovnih otpuštanja suviška radnika olakšali odlazak starijih radnika s tržišta rada, a mnogih od njih u ranu mirovinu. U tom pogledu, zemlje su postajale sve sličnije onima u Zapadnoj i Sjevernoj Europi. Ironija je da su vlade u vrijeme nastojanja da se podigne dob umirovljenja pribjegavale ranom umirovljenju radi smanjivanja ponude rada, što je bio odgovor na nezaposlenost u Rusiji, Ukrajini i drugdje. U Rumunjskoj je procijenjeno da bi nezaposlenost bila viša još za 5% nego što je iznosila 1993. da nije bilo odluke kojom se odobrava dugoročni plaćeni dopust majkama s djecom ispod godine dana i odluke kojom su odobrene rane mirovine.²⁶

Iznad svega, mirovinska se reforma ne može odvojiti od neprestanih vanjskih pritisaka da se "smanji država", a upravo u tom kontekstu su preporučivane varijante "čileanskog modela" mirovina u cijeloj regiji, često od strane predstavnika Svjetske banke.²⁷ Iako prijedlog nije prihvaćen u cjelini, to je imalo velikog utjecaja, a čini se da će imati i dalje. U stvari, pojavio se "dvorazinski" pristup ili pristup

²⁴ L. Vinton, Poland's social safety net: an overview, *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 17, 23, April 1993; M. Szczer, *Main directions of public pension system reform in Poland: possibilities of their implementation*, Warsaw, Institute of Labour and Social Studies, November 1994.

²⁵ Prosječno očekivanje života puno je veće kod žena, a razlike se povećavaju od kraja 1980-ih, tako da mnoge žene provedu trideset i više godina u mirovini. Ovo stvara dojam da je stopa participacije ženske radne snage u ovoj regiji iznimno visoka. Ona je visoka, ali je precijenjena, jer su statistički podaci izračunati tako da je brojnik sadržavao broj zaposlenih žena u post-umirovljeničkoj dobi, dok je nazivnik uključivao samo žene u dobi između 16-55 ili 54.

²⁶ Ministry of Labour and Social Protection, *The social protection system in Romania*, paper presented at the Cyprus Round Table on Design and Governance of Social Protection, organized by ILO-CEET i Ministry of Labour of Cyprus, Larnaca, Cyprus, 23-25 March 1994.

²⁷ Ponekad su to poticali savjetnici. Vidi, na primjer, R. Holzmann, *Pension Reform Concept for Latvia*, paper prepared at request of World Bank, University of Saarland, Germany, May 1994.

"dviije razine, dva stupa", u kojem se očekivalo da supostojе niske državne mirovine, karakteristične po komponenti njihove obvezne veza-nosti uz zarade, te privatni i profesionalni mi-rovinski programi. Ova djelomična privatizaci-ja socijalne politike može potkopati princip so-cijalne solidarnosti koji je krucijalan za ukupni socijalni sustav i može doprinijeti povećanju razlika u primanjima.

Pritisak da se ide prema dvorazinskoj mi-rovinskoj politici, koja je utemeljena na jedin-stvenoj minimalnoj državnoj mirovini i mirovi-ni iz obveznih privatnih mirovinskih fondova, te trećem stupu dobrovoljne mirovine, znatno se povećao nakon nedavnog objavljivanja knji-ge Svjetske banke u kojoj se precizno predlaže ovaj pristup.²⁸ Svjetska banka predlagala je da jedinstveni minimum može biti univerzalan ili s provjerom prihoda, iako je jasno da je ona davala prednost ovoj zadnjoj opciji. Ona se su-protstavlja pristupu socijalnog osiguranja, i ne-sumnjivo su postojali pritisci na vlade u zem-ljama Centralne i Istočne Europe da se kreću u pravcu privatizacije mirovina. Svjetska banka tvrdi da će mirovinski programi temeljeni na tekućoj raspodjeli, u kontekstu starenja popu-lacije, zahtijevati ogromno povećanje stopa doprinosa ili smanjenje naknada ili, što u mno-gome znači istu stvar, dovesti do podizanja do-bi umirovljenja. Ali nije jasno hoće li se fon-dovski mirovinski programi nositi bolje s pro-blemom starenja.²⁹

Spomenimo jednu posebnu implikaciju ovoga trenda prema privatizaciji mirovina i drugih oblika socijalne zaštite. Radi se o tome da pri-vatni komercijalni mirovinski fondovi investi-raju na tržišta kapitala, ali na taj se način ušte-devine iz zemalja s nerazvijenim tržištima di-onica mogu lako pretočiti u inozemne investici-je. Upravo ovo podržava Svjetska banka, a to je u skladu s globalizacijom ekonomije.³⁰ Ovo bi moglo voditi masovnom bijegu kapitala i biti smetnja nacionalnoj autonomiji u monetarnoj, fiskalnoj i socijalnoj politici.

Konačno, Svjetska banka predlaže da ba-zična javna mirovina treba biti slična onoj u

Čileu, npr. oko 12% prosječne plaće. Prizna-jući da bi ovo bilo uvelike ispod egzistencijal-nog dohotka, ona predlaže da se ovo može po-većavati s godinama uposlenosti, tako da bi ba-zična javna mirovina porasla na 35% prosječne plaće nakon 45 godina radnog staža. Je li ovo budućnost?

Kretanje prema djelomičnoj privatizaciji mirovina sukladno je konceptu rezidualne so-cijalne sigurnosne mreže u kojoj se od države očekuje da se brine o usmjeravanju resursa prema onima u najvećoj oskudici, i od koje se očekuje da prepusti osiguravanje privatnih mi-rovina "tržištu" kako bi ljudi prešli iz egzistencijalne nesigurnosti prema dovoljnosti sredstava i dalje od toga. Ponovimo još jednom ovo spor-no gledište: mirovinski sustavi izgleda postaju glavni izvor socioekonomske diferencijacije u narednih nekoliko godina. U tom kontekstu, čak i u Ruskoj Federaciji, privatni se mi-rovinski fondovi umnožavaju zavidnom brzinom i izgleda dovode do potkopavanja legitimnosti državnog sustava. Tako je sredinom 1993. bilo oko 40 privatnih mirovinskih fondova koji su djelovali u Rusiji, a do sredine 1994. bilo ih je oko 400.³¹ Čak i poduzeća ustanovljavaju svoje vlastite programe. Izgleda da će privatizacija mirovina i fragmentacija sustava ići zajedno.

Financiranje socijalne zaštite: trnoviti put socijalnog osiguranja

Što se tiče financiranja socijalne zaštite, re-forme različitih naknada u većini zemalja išle su paralelnim pravcima, u biti od poslodavaca prema zaposlenicima i od doprinosa prema prihodima od općih poreza. Do ovoga je došlo uglavnom zbog povećanja zahtjeva za transfe-rima i smanjenih prihoda od doprinosa, uslijed nižih plaća, smanjene uposlenosti i nepritjecanja doprinosa koji su trebali biti uplaćivani. Na primjer, u Poljskoj su do 1989. doprinosi pokrivali troškove socijalnog osiguranja. Od druge polovice 1989. državni proračun je morao plaćati sve veći dio ukupnih troškova. Do 1991,

²⁸ The World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press, 1994.

²⁹ O dobroj kritici prijedloga Svjetske Banke, vidi R. Beattie, Reflections on the World Bank's pension policy, *International Social Security Review*, ISSA, Geneva, 3/4, 1995. O kritici čileanskog mirovinskog programa, kojeg se podržavalo u Srednjoj i Istočnoj Europi, vidi C. Gillion and A. Bonilla, "Analysis of a national private pension scheme: the case of Chile", *International Labour Review*, vol. 131, no. 2, 1992.

³⁰ World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, pp. 222-3.

³¹ I. Dyomina, Pension funds: a blessing or a new misfortune?, *Moscow News*, no. 33, 19 August 1994.

doprinosi su pokrivali 84% troškova; u 1994., prema procjenama, manje od 80%.³²

Promatrano iz kuta tvoraca politike u mnogim zemljama, temeljni je izazov bio prelazak od direktnog financiranja od strane vlade prema financiranju kroz novostvorene "fondove" za specifične rizike - mirovinski fond, zaposlenički/nezaposlenički fond, fond zdravstvene zaštite, itd.³³ U Poljskoj je ustanovljen zasebni fond socijalnog osiguranja u samom početku 1987., nakon čega su ustanovljena tri fonda u okviru Agencije za socijalno osiguranje (ZUS) - glavni fond, jedan za poljoprivredu i jedan za svećenstvo. Financiranje je razjašnjeno u reformi iz listopada 1991., koja je ukinula privilegije za neke skupine, što je bilo karakteristično za prijašnje režime u većem dijelu regije.³⁴

U svim zemljama očuvala se stara fikcija da poslodavac plaća naknade, iako su se dogodile promjene u kojima se očito dio tereta pokušalo prebaciti na zaposlenike. Izgleda da su sadašnje posljedice u oštroj suprotnosti s početnim namjerama, tako da se, kao i u većem dijelu Zapadne Europe, povećao udio sredstava socijalnog osiguranja koji dolazi iz općih poreza u odnosu na udio iz osiguranja.

U većini slučajeva, trenutačna situacija uključuje značajan "porezni pritisak" na poslodavce, koji postaje pretežak, jer doprinosi poslodavaca često iznose 50% od plaća, a možda i više. Da li ovaj način financiranja ima značajnog učinka na razinu zapošljavanja diskutabilno je, ali bi pogrešno bilo *pretpostaviti* da ovaj način financiranja smanjuje zapošljavanje. Izvan je svake sumnje to da on obara razinu plaća, jer se troškovi prebacuju na radnike. On također vodi izbjegavanju i neplaćanju doprinosa, tako da (ako je vjerovati ekonomskoj logici i brojnim anegdotama) poslodavci - uglavnom privatni, iako je ista tendencija vlastita i za državna poduzeća - sklapaju tajne sporazume s radnicima kako bi vlastima prika-

zali da su plaće manje nego što stvarno jesu. Isto tako, mnogi poslodavci pribjegavaju "vanjskoj radnoj mobilnosti", koristeći prigodne radnike, radnike na ugovor ili "samouposlene" radnike, iako se relativno malo do sada koristio rad na određeno vrijeme.³⁵

Najočitiji je slučaj Češke Republike (ili nekadašnje Čehoslovačke), gdje su 1990-1991. mnogi poslodavci bili skloni zapošljavati samo one radnike koji posjeduju dozvolu za bavljenje samostalnom djelatnošću, izbjegavajući tako plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje. Ovo je bilo zabranjeno krajem 1991., ali kako to nije uklonilo takve inicijative u praksi, pozudano je da su mnogi poslodavci nastavili tražiti druge putove kako bi ostvarili isti rezultat. U mnogo slučajeva unutar regije uprave poduzeća jednostavno nisu plaćale doprinose te su, ako je potrebno, podmićivale inspektore ili odbijale otkriti "poslovne tajne" novim vlastima, koje često nisu imale dovoljno autoriteta da se suprotstave tradicionalno snažnim interesima koji stoje iza poslodavaca. Anegdotalni dokazi nisu dovoljno dobri, ali postoji dosta uzročnika i dovoljno razloga da se ovakav proces udomaći. Sve veća informalizacija - čiji su korišteni u raširenom "sekundarnom zapošljavanju" u starom sustavu - pogibeljna je za razvoj socijalne politike u većem dijelu Srednje i Istočne Europe.

"Ubirljivost" doprinosa (osiguranje i drugi oblici doprinosa) je obeshrabrujuća; u nekim zemljama, procjene govore da se prikuplja manje od jedne trećine očekivanih prihoda. Neplaćanje doprinosa u Bugarskoj procjenjuje se na oko 25%, što je gotovo dostatno za financiranje ograničenog programa zdravstvene zaštite.³⁶ Zatim, raste deficit državnog budžeta, koji vodi tendenciji povećavanja stope doprinosa, što pridonosi daljnjem potkopavanju ubirljivosti i začaranom krugu oskudice sredstva i niskih naknada, pridonoseći tako daljnjem po-

³² L. Nawacki, Polish experiences in tripartite negotiations on social policy transformation, paper presented at the Cyprus Round Table. Topinska je procijenila da je budžetski udio u financiranju porastao s 14.8% u 1990. na 26.3% u 1993; Topinska, *Social Protection in Poland*, Table 22a, p. 50.

³³ U Latviji je 1994. ministar socijalne skrbi, Janis Ritenis, predlagao da se ustanovi sedam nacionalnih fondova. J. Ritenis, *Driving forces behind the social protection reforms in Latvia*, paper presented at the Cyprus Round Table.

³⁴ Szczer, "Main directions".

³⁵ O rezultatima dobivenim istraživanjem 501 industrijskog poduzeća u Bugarskoj, vidi G. Standing, G. Sziracki and J. Windell, *The growth of external flexibility in Bulgarian industry*, paper presented at Conference on Restructuring and Labour Market Policies in Bulgaria, Sofia, 18-20 May 1993.

³⁶ ILO-CEET, *The Bulgarian Challenge: Reforming Labour and Social Policy*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, 1994.

oštravanju uvjeta za primanje naknada. Osim toga, kretanje od zapošljavanja i radnih ugovora prema "neformalnoj ekonomiji" bez doprinosa značilo je da sve veći broj radnika nije pokriven socijalnim osiguranjem za rizike koji se mijenjaju.³⁷ Kod mnogih novih tipova zaposleničkih odnosa, radnici koji postaju nezaposleni nemaju pravo na naknadu za nezaposlene ili na druge oblike socijalnih transfera koji su vezani za zaposlenost.

Na djelu je trend da se jedan dio doprinosa prebaci s poslodavaca na zaposlenike. U većini zemalja, doprinos zaposlenika još uvijek je beznačajan. Na primjer, u 1994. on je iznosio 1% na 38% doprinosa u Latviji, a čak je još manji bio u Bugarskoj i Litvi. U nekoliko je zemalja ovaj zaposlenički udio bio veći (npr. 13.5% od 49.5% u Češkoj Republici i 11% od 60% u Mađarskoj). Međutim, prebacivanje većeg dijela doprinosa direktno na zaposlenike vjerojatno nema blagotvorne učinke kakve su njegovi branitelji željeli ili očekivali. Kako su realne plaće još uvijek niske, to bi dovelo do snažnijeg pritiska na plaće i dovelo bi, gotovo je izvjesno, do većeg odbijanja kod radnika da prihvate nesigurne, fleksibilne oblike zapošljavanja u kojima bi izgubili pravo na socijalnu zaštitu. Ipak, barem djelomični prelazak na zaposleničke doprinose povećao bi "transparentnost" temeljnog načela socijalnog osiguranja.

Pojavljuje se jedan drugi problem vezan za specifične okolnosti kojega možemo nazvati *paternalističkim individualizmom*. U prijašnjem sustavu, plaća je u biti bila individualna plaća, čija je svrha bila prosta reprodukcija radne snage pojedinca. Obitelj je primala usluge i transfere koji su smanjivali njene troškove na minimalnu razinu, i od svih odraslih članova se očekivalo da zarađuju svoju individualnu plaću. Kako je država, putem poduzeća koja su zapošljavala radnike i putem transmisija sindikata i lokalnih vlasti, pružala široku lepezu socijalnih usluga i transfera, svi odrasli su radili. Ovo je bilo daleko od koncepta kontinentalne europske socijalne države s paternalističkim socijalnim osiguranjem, u kojoj su žene u pravilu bile "sekundarni radnici" i od njih se očeki-

valo da budu uglavnom ekonomski neaktivne, ovisne o muškom hranitelju koji je imao zaposlenje s punim radnim vremenom i dobivao je obiteljsku plaću.

U Srednjoj i Istočnoj Europi, niska individualna nadnica je poticala punu zaposlenost u radno-intenzivnoj, nisko-produktivnoj proizvodnji, koja je doprinijela strašnom propadanju ekonomija ove regije nakon 1989. godine. Grubo govoreći, niske plaće stvaraju nisku produktivnost, koja stvara stagnantne plaće, one radaju demotivirajuću nisku produktivnost radnika i tako dalje. Kako su reforme započele krajem 1980-ih, novčane i realne nadnice dramatično su porasle za neke skupine u nekim dijelovima ekonomije, a kako broj relativno privilegiranih zaposlenika raste, to će se vršiti pritisak da se poveća opseg naknada koje su vezana za zarade i osiguranje. Ako ih država ne bude osiguravala, onda će se privatizacija socijalne politike ubrzati. Dakle, prisutna je jedna tenzija koja nastoji stvarati nejednakost i pojačavati ovu nejednakost kroz obrazac pružanja socijalnih transfera.

Hoće li prelazak na naknade koje su vezane za zarade potaknuti veći broj žena da postanu "sekundarni radnici" ili ekonomski neaktivne, kao "kućni skrbnici"? Hoće li to voditi čak i većoj socioekonomskoj diferencijaciji nego što je sada nalazimo? Ovo zadnje izgleda vjerojatnije. Prvo je puno manje vjerojatno. Iako su prisutni pritisci u nekim sferama koji žene potiču da napuste radnu snagu, samo oni posebno pesimistični mogu očekivati da će to uspjeti. Do sada, iako su žene bile strašno pogođene ekonomskim nazadovanjem od kraja 1980-ih, nema nikakvih dokaza da su one pogođene više nego muškarci ili da su s porastom nezaposlenosti žene marginalizirane kao sekundarni radnici.³⁸ Zapravo, iz višestrukih razloga, žene su u boljoj poziciji da odgovore na ekonomske, socijalne i psihološke šokove koje izaziva kolaps i vjerojatno su se bolje prilagodile radu u neformalnim, tržišno reguliranim aktivnostima koje se pojavljuju. Stalna i istaknuta ekonomska uloga žena bit će važna u oblikovanju razvoja sustava socijalne zaštite.

³⁷ Krajem 1994., priznajući ovu tendenciju, poljska je vlada obznanila svoju namjeru da proširi opseg prihoda iz kojih bi se trebali plaćati doprinosi socijalnog osiguranja, odnosno da uključi zapošljavanje na temelju "gradanskih pravnih ugovora". Interesantno bi bilo vidjeti je li ovo postignuto.

³⁸ Vidi, na primjer, G. Standing, Implications for women of restructuring Russian industry, *World Development*, vol. 22, no. 2, February 1994, pp. 271-83; L. Paukert, *Economic transition and women's position in four eastern European countries*, paper presented at Technical Meeting on Enterprise Restructuring and Labour Markets, ILO Turin Centre, 31 May to 2 June 1995.

Zdravstvena zaštita

Što se tiče zdravstvene zaštite, stari sustav je bio "radno intenzivan", kao i sve drugo, po tome što je imao visoki udio medicinskog osoblja u odnosu na pacijente. U većini zemalja, postojala je sveobuhvatna mreža zdravstvenih usluga, koja se financirala uglavnom iz državnog proračuna, što znači da su se u uvjetima restriktivne monetarne i fiskalne politike u okviru "šok terapije" pojavili nepovoljni učinci na usluge, koje su neki označili kao "razarajuće".³⁹ Od 1989. prisutna je tendencija pretvaranja zdravstvene zaštite u sustav zasnovan na socijalnom osiguranju, posebice u Češkoj Republici, Slovačkoj i Mađarskoj. Ipak je novim vladama bilo teško politički ograničiti dobro ustaljeni univerzalni sustav zdravstvene zaštite, pa i onima koje su ideološki bile spremne to napraviti. Staru pronatalitetnu politiku u kojoj se svim majkama koje su imale djecu dvije godine plaćao porodijski dopust bilo je teško ukloniti bez snažnih političkih reakcija, osobito u vrijeme vrlo niskog i opadajućeg fertiliteta. Isto tako, prisiljavanje umirovljenika da plaćaju dio medicinskih troškova i da drhte čekajući u redovima ispred ljekarni, kao što je bio slučaj u Bugarskoj u 1993.-1994., nije reformskoj vladi dalo popularan demokratski image.

I ovdje se također pojavila implicitna ili eksplicitna privatizacija, u tom smislu da su se umnožile komercijalne privatne klinike i proširila dostupnost boljih privatnih objekata ili usluga, dok su resursi namijenjeni sustavu javne zdravstvene zaštite ograničeni, a privatni je sektor ulazio u farmaceutsku industriju. U nekim zemljama, plaće i naknade onih koji rade u sustavu javnog zdravstva relativno su pale u odnosu na druge skupine s ionako niske razine prema međunarodnim standardima. Ovaj je trend vjerojatno bio najizraženiji u Rusiji i Ukrajini, gdje se dozvolilo da plaće u "proračunskom sektoru" upadljivo padnu u odnosu na plaće u industriji, a da i ne govorimo u odnosu na nastajući privatni sektor. Potaknuti "unutrašnji odljev mozgova" trebao je napraviti znatno više buke nego što je izazvao do sada, jer su visoko obučeni i iskusni liječnici i drugi bili ponukani da napuste svoju profesiju i pri-

hvate se komercijalne aktivnosti kako bi zadrživali primanja iznad egzistencijalne razine.

U sektoru javnih socijalnih usluga država ima najveću kontrolu nad plaćama i zaradama, tako da je ona bila "najuspješnija" u održavanju inflacije plaća takvih radnika. K tome, ograničavanje socijalnog proračuna rezultiralo je velikim i ozbiljnim "kašnjenjem u isplati plaća" u sustavu javnog zdravstva, u obrazovanju i općenito socijalnim službama, tako da su isplaćivane plaće bile čak niže od onih u službenoj statistici, posebice u Rusiji.

Socijalna pomoć

Možda je u svim zemljama Srednje i Istočne Europe ponajviše zabrinjavajuća tendencija ka sve većem oslanjanju na socijalnu pomoć koja se temelji na provjeri prihoda. Ovo se zbiva na tri načina: nepokrivenošću koja je uzrokovana time da univerzalni transferni mehanizmi ili oni osiguravajućeg tipa nisu uvedeni; eksplicitnim gubitkom prava kroz zakonodavne promjene kojima se pooštravaju uvjeti primanja naknada i implicitnim gubitkom prava na način da sve više ljudi ulazi u statuse koji ne daju pravo na naknade.

Kao primjer eksplicitnog gubitka prava, u Poljskoj su obiteljske naknade postale ovisne o provjeri prihoda u siječnju 1995. tako da su samo one obitelji u kojima je njihov prihod po članu manji od 40% od prosječne plaće imale pravo na naknadu. Prihod je trebao biti određen za razdoblje od šest mjeseci, tako da se vodila briga o iznenadnoj nezaposlenosti. Stvar je u tome da je ova promjena, kao mjera proračunske štednje, onima u oskudici trebala otežati da dobiju dohodovnu potporu, ako se prihvatiti gledište da provjera prihoda i bilo kakvi novi uvjeti imaju za cilj smanjiti uzimanje naknada.

Broj ljudi koji ovisi o socijalnoj pomoći značajno se povećao. Tako se, na primjer, ovaj broj u Bugarskoj povećao za 340% između 1989. i 1992.⁴⁰ U Poljskoj se broj povećao s 1.645 milijuna u 1990. na 3 milijuna u 1993.⁴¹ Takva se socijalna pomoć često distribuira na diskrecijskoj osnovi na lokalnoj razini. Da bi

³⁹ M. Ksiezopolski, *Social policy in Poland in the period of political and economic transition: challenges and dilemmas*, Warsaw, Institute for Social Policy, Warsaw University, 1992, p. 11.

⁴⁰ ILO-CEET, *The Bulgarian Challenge*, posebno Chapter 6.

⁴¹ Topinska, *Social Protection in Poland*, Table 30, p. 55.

vlasti koristile provjeru prihoda i dohotka na pravi i objektivna način, lokalni bi službenici trebali imati daleko više iskustva i stručnosti nego što sada imaju. Ima dovoljno razloga za vjerovati da socijalna pomoć ne funkcionira, u tom smislu da velik broj ljudi koji trebaju financijsku pomoć ostaje bez prava na nju, bilo zbog arbitrarne primjene propisa, bilo zbog nekorištenja uslijed osjećaja stigme ili neznanja.

Može se očekivati da je stopa "uzimanja" socijalne pomoći osobito niska u zemljama gdje je djelotvornost sustava bila vrlo slabo razvijena, gdje je broj službenika bio mali i gdje se potražnja i potreba za transferima tako rapidno povećala. Stope uzimanja ispod 50% trebale bi vjerojatno biti pravilo. Osim toga, razina naknada socijalne pomoći krajnje je niska, a u nekim je zemljama razina egzistencijalnog dohotka, koja se koristi u svrhu određivanja razine naknada, snižena zbog proračunskih razloga, posebno u Rusiji i Ukrajini, gdje je početkom 1994. ona iznosila oko 20% od razine od prije dvije godine.⁴² Ukratko, iako je oslanjanje na socijalnu pomoć u porastu, nitko ne bi trebao imati iluziju da će ove naknade biti primjerene i efikasne u pružanju socijalne zaštite onima koji je najviše trebaju.

SLUČAJ ČEŠKE: PREDVODNIK ILI IZNIMKA?

Mnogi su Češku Republiku smatrali drugačijom i općenito ekonomski uspješnijom od drugih zemalja koje su podvrgnute ekonomskoj transformaciji. Kao što je ranije spomenuto, iz različitih razloga njena je stopa nezaposlenosti bila niža nego u većini zemalja - dosegla je najviše 4,4% u početku 1992. i oko 3% u početku 1995. - a njena ekonomska dinamika smatrana je većom nego u svim drugim zemljama Srednje i Istočne Europe. Razvoj socijalne politike u ovoj zemlji bio je kontroverzan, stoga što je njena vlada, u većoj mjeri i dosljednije nego u drugim zemljama regije, otvoreno prihvaćala liberalnu ekonomsku reformu.

Kao i u drugim zemljama regije, nakon 1989. češke su se vlasti okrenule socijalnom osiguranju, jačajući u ovom pogledu snažnu

tradiciju koja potječe iz 19. stoljeća. U 1990. vlada je proširila svoj sustav osiguranja na samouposlene, koji su predstavljali kategoriju u snažnom porastu te pružala jedinstvene obiteljske naknade. U istoj godini, odgovornost za socijalno osiguranje prenesena je na vladu, a ukinuto je sudjelovanje sindikata. U 1991. uvedeno je novi program naknada za nezaposlene.

Od početne faze reforme zbivaju se bitne promjene, koje uključuju i smanjenje korištenja naknade za nezaposlene na šest mjeseci. Predloženi su odvojeni fondovi osiguranja, koji pokrivaju bazične mirovine, mirovinske dodatke, osiguranje u slučaju bolesti, osiguranje od nesreće i zaposleničko osiguranje, ali početkom 1995. oni su još uvijek bili u procesu izgrađivanja. Prisutan je trend prema privatizaciji zdravstvene zaštite, a 1993. uveden je program obveznog zdravstvenog osiguranja. U načelu, upravljanje socijalnom zaštitom nalazi se pod nadzorom tripartitnog Vijeća za ekonomsko i socijalno dogovaranje (RHSD), iako se sindikati tuže da nisu konzultirani na prihvatljiv način. Vlada planira smanjiti svoju ulogu u vijeću.⁴³

Iako se državne mirovine financiraju iz doprinosa zaposlenika i poslodavaca, prisutan je trend prema financiranju iz poreznih prihoda. U reformama predloženim u 1995. češka je vlada ukazivala na to da se državna mirovina treba sastojati od jedinstvenog dijela, indeksiranog prema troškovima života, te dijela koji ovisi o zaradama. Predloženo je smanjenje zamjenske stope u idućih 10-15 godina s 50% prosječne plaće na 35% prosječne plaće, s tim da bi se u tom razdoblju poticalo građane da sudjeluju u privatnim programima osiguranja, koje bi u manjem opsegu subvencionirala država. U istom razdoblju, dob umirovljenja porasla bi sa 60 na 62 godine za muškarce i s 52-55 na 54-57 godina za žene.

Reformski prijedlozi također predviđaju prelazak na naknade koje su zasnovane na provjeri prihoda, zapravo provjeri trenutnog dohotka, kod dvanaest i više oblika transfera, uključujući dječji doplatak, obiteljske naknade i naknade za stanovanje. Tako se planira pretvaranje dječjeg doplatka od univerzalne osiguravajuće naknade u ciljanu naknadu, a pla-

⁴² ILO-CEET, *The Ukrainian Challenge: Reforming Labour and Social Policy*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, 1994, Chapter 7.

⁴³ J. Kral, *Social protection governance: the case of the Czech Republic*, paper presented at the Cyprus Round Table 1994.

nira se i nova naknada za stanovanje za siromašne. Razina svih naknada temeljenih na provjeri prihoda bit će određena preko egzistencijalnog dohotka, a koeficijent će određivati vlada. Namjera je izbjeći zamke akutnog siromaštva koje bi se inače pojavile u slučaju uspostave različitih koeficijenta za različite transfere. Međutim, ne samo da će administrativni troškovi i arbitrarna pravila vjerojatno zakomplicirati takav pristup, već bi ovakav potihvat mogao stvoriti politički rizik za populacijske skupine, budući da ne bi mogle procijeniti svoju vjerojatnu naknadu prije događaja.

U ovoj se zemlji značajna uloga pridaje socijalnoj pomoći, koja je ustanovljena sredinom 1980-ih i ponovo formulirana Zakonom o egzistencijalnom minimumu s kraja 1990. Uvjeti stjecanja tog prava pooštreni su od 1990., iako se vjeruje da se povećalo uzimanje među onima koji imaju pravo na pomoć. Postotak populacije koji se oslanja jedino na socijalnu pomoć sasvim je mali.

Pomake u predloženim reformama snažno će nadzirati tvorci politike i analitičari u svim zemljama Centralne i Istočne Europe. Češke vlasti izgleda nemaju namjeru stvoriti samo rezidualnu socijalnu državu nego i u većoj mjeri privatizirati socijalnu politiku, ostavljajući državi uglavnom pružanje jedinstvenih naknada i socijalne pomoći siromašnima koja se temelji na provjeri prihoda. Na neki način, mada je duga tradicija solidarnosti i socijalne demokracije narušena u sovjetskoj eri, program liberalnih reformi vjerojatno će biti teško ostvariti.⁴⁴ Ali mogao bi se ostvariti.

IZAZOVI UPRAVLJANJA

Jedna nerazriješena rasprava u Srednjoj i Istočnoj Europi tiče se prikladnog načina upravljanja socijalnom zaštitom.⁴⁵ Hoće li tendencija prema ciljanoj, aktivnoj socijalnoj politici, workfare-u i socijalnoj pomoći temeljenoj na provjeri prihoda postati nadmoćna, ovisit će vrlo mnogo o obliku upravljanja. Pod ovim se podrazumijeva institucionalni okvir za formuliranje, primjenu, upravljanje, nadgleda-

nje i procjenjivanje programa socijalne politike.

U Srednjoj i Istočnoj Europi, stari je model upravljanja u biti bio "komandno-transmisivski" sustav, s personalnom diskrecijom koja je bila ograničena na poduzeća ili, u nešto manjem stupnju, preko partijskog aparata na lokalnu zajednicu. Od sloma tog sustava, različite su zemlje iskušavale neku varijantu "tripartitnog" upravljanja i postojala je nejasna podjela odgovornosti između novih ministarstava i vladinih agencija. U nekim je zemljama stupanj decentralizacije na regionalnoj ili čak subregionalnoj razini vlasti bio puno veći nego u drugima, u smislu kontrole nad prihodima i izdacima te u smislu detalja praktične politike socijalne zaštite. Ovo je osobito slučaj u najvećim zemljama – Rusiji i Ukrajini.

Četiri su glavna problema upravljanja:

1. Je li provediva nezavisna socijalna politika u nekoj zemlji u 1990-im, osobito ako se ima u vidu pritisak MMF i Svjetske banke da se usvoji određena politika ili pritisak Europske unije da se prihvati sustav socijalne zaštite koji se "približava" onim obrascima koji su prihvatljivi za potencijalne članove proširene Europske unije?

2. Kolike su šanse da istinski demokratsko "tripartitno" upravljanje ili neki šire zasnovani predstavnički sustav omogućiti grupama potencijalnih i aktualnih korisnika da sudjeluju u glasovanju i u odlučivanju?

3. Hoće li međunarodni trend prema kojem u upravljanju socijalnom politikom dominiraju vladina tijela sastavljena od "eksperata" i specijalističkih odbora postati pravilo u Srednjoj i Istočnoj Europi? U kojoj mjeri će ovaj proces biti demokratski prihvatljiv?

4. Koji je optimalni stupanj regionalne i institucionalne decentralizacije socijalne politike? Ili, u kojoj mjeri bi socijalna politika trebala imati geografski redistributivnu funkciju?

Prvo je pitanje osjetljivo, i ima dokaza da, bez obzira na sve, rastu pritisci da se pregovaranje o zajmovima Svjetske banke i MMF, te financijska pomoć iz drugih izvora, uvjetuje so-

⁴⁴ O posljednjoj u seriji studija o promjenama stavova češke populacije, vidi J. Vecernik, *The emergent labour market and job prospects in the Czech Republic*, *Prague Economic Papers*, forthcoming.

⁴⁵ O skupini nacionalnih izvještaja koji govore o pokušaju da se uđe u koštac s problemima koji se postavljaju u ovom poglavlju, vidi, M. Cichon and L. Samuels (eds), *Making Social Protection Work: the Challenge of Social Governance in Countries in Transition*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, 1994.

cijalnom politikom. Ova socijalna uvjetovanost značajno je pitanje koje treba otvoriti, jer ono izgleda implicira intervenciju u nacionalno oblikovanje politike.

Drugo pitanje treba razmotriti u kontekstu rastuće informalizacije i fleksibilnosti tržišta rada te poteškoća utvrđivanja odgovarajućih predstavnika poslodavaca i zaposlenika. U pozadini procjene o potrebi reformuliranja socijalne politike Srednje i Istočne Europe stoji činjenica da su sve institucije slabe, pa je stoga područje sklapanja obvezujućih ugovora između suprotstavljenih interesnih grupa ograničeno i nestabilno.

Treći skup pitanja nije manje važan od prethodna dva. Vjerojatno će doći do narušavanja javne odgovornosti i pregovaranja između interesnih grupa, iako je prerano reći da je to sigurno. Postoji snažna namjera da glas "ekspertize" postane vodeći princip.

Četvrto pitanje zaslužuje više pažnje nego što dobiva, jer je u najmnogoljudnijim zemljama regije, Rusiji, Ukrajini i Poljskoj – a posebno u Ruskoj Federaciji – rastuća regionalizacija socijalne politike faktor stvaranja velike fiskalne krize, osobito kako regionalne razlike u nezaposlenosti i siromaštvu postaju ekstremne.

Izazov postizanja ravnoteže između nacionalnog i subnacionalnog upravljanja sastoji se u tome da treba iznaći putove koji bi omogućili dovoljno nacionalne kontrole kako bi se osiguralo djelovanje redistributivne funkcije i dovoljno subnacionalne kontrole kako bi se osiguralo adekvatno uvažavanje lokalnih potreba i grupnih interesa.

ZAKLJUČNA RAZMIŠLJANJA: U POTRAZI ZA REDISTRIBUTIVNOM PRAVDOM

Kada se radi o onima koji žive i rade u ovoj regiji, teško da oni ne budu pogođeni tijekom događaja u razvoju politike socijalne zaštite koji je nazočan u većem dijelu Centralne i Istočne Europe od kraja 1990-ih. Unatoč pričama o J-krivuljama (o malom padu životnog standarda kojeg bi pratilo izraženo poboljšanje na duži rok), pad je već dugotrajan i vrlo dubok, čak iako su zabilježena neka poboljšanja u određenim zemljama u 1994.

Vrijedno je još jednom istaknuti jedan obeshrabrujući podatak, koji bi trebao izazvati

zabrinutost kod čitatelja: u Rusiji je 1995. prosječno očekivanje života muškaraca u trenutku rođenja bilo nešto više od 58 godina, što znači da se u sedam proteklih godina smanjilo za sedam godina. Netko može praviti dosjetke od ovog podatka, ali nitko nije doveo u pitanje težinu ovog trenda. Iza ovog statističkog podatka leži mnoštvo zagonetki, kao što je ona da prosječno očekivanje života žena iznosi 68 godina, što znači da se ono smanjilo znatno manje nego kod muškaraca, tako da je nastala najveća razlika u očekivanju života između muškaraca i žena u svijetu. U drugim je zemljama smanjenje prosječnog očekivanja života također bilo izrazito, ali ne tako izrazito kao u Rusiji. Ovo nisu beznačajne promjene koje se mogu označiti kao marginalije u euforiji "demokratske reforme".

Drugi aspekt ovih podataka govori da se povećao broj oboljelih i umrlih ponajviše među mladim i srednjovječnim muškarcima, a uzroci smrtnosti, koji su izgleda postali izuzetno izraženi, jesu bolesti povezane sa *stresom*. Prije nego se konačno odgovori na ovo pitanje potrebno je više istraživanja, ali je prihvatljiva vrlo uvjerljiva hipoteza da su ekonomski, socijalni i psihološki šokovi restrukturiranja ubrzali pojavu dubokog i širokog osjećaja nesigurnosti, koji je odraz nemogućnosti prilagodbe na potpuno nove i teške okolnosti. Kao što mi je kazao jedan ruski ministar u razgovoru iz 1993. kada smo raspravljali o tome zašto ljudi ne protestiraju više protiv očigledne deprivacije: "Oni jednostavno odlaze svojim kućama i umiru".

Ovaj je zaključak započeo s problemima koji ukazuju na hitnost i ozbiljnost reforme socijalne politike. U ovoj fazi nisu primjereni ni pesimizam ni vraćanje u prijašnje stanje. U idućih nekoliko godina Srednja i Istočna Europa suočiti će se s *krizom* u razvoju socijalne zaštite, u klasičnom grčkom smislu ove riječi koja označava opasnost i šansu. Opasnost je da će stalno postojati visoke stope siromaštva, koje će slijediti velika nejednakost i socioekonomska fragmentacija; šansa je u tome da se stvori novi sustav koji počiva na osjećaju socijalne sigurnosti i želji za redistributivnom pravdom, koji još uvijek dominiraju u ovoj regiji. Vrijedno je istaći jednu dobru stvar, a ta je da socijalni transferi mogu značajno smanjiti siromaštvo u zemljama kao što su Mađarska i

Poljska, iako oni još uvijek ostavljaju velike dijelove populacije u siromaštvu.⁴⁶

Nakon što se raspršila euforija iz razdoblja oko 1989., pojavila se snažna želja za tržišnim slobodama i snažnim državnim jamstvima u pogledu sigurnosti dohotka. Ova kombinacija nije nikada ostvarena, niti joj izgleda vlade teže kada se bore za domaću i međunarodnu legitimnost. Vanjski pritisci usmjereni prema tome da se stvori specifičan tip neoliberalne tržišne ekonomije bili su snažni, a nepovoljni distribucijski efekti su predočavani kao kratkotrajna bol za dugoročnu korist. Iako su socijalni troškovi ostali visoki prema međunarodnim standardima – na primjer, u Mađarskoj su oni 1993. iznosili oko jedne trećine BDP, što je gotovo isto kao u Švedskoj – sustavni napori da se skrešu socijalni troškovi imali su svojih posljedica.

Sve veća zabrinutost zbog ozbiljnosti socijalnih poteškoća i nejednakosti prisilila je neoliberalni program da prijede u defanzivu u mnogim dijelovima ove regije. Prisutno je široko neodobravanje prema upadljivim oblicima nejednakosti koji su se pojavili, a za običnog čovjeka tipični lopov postao je "mafija", izraz koji pokriva vrlo široki krug osoba koje se odaju oportunističkom ekonomskom ponašanju, od članova *nomenklature*, koji su napustili stare fotelje državnih funkcionara i postali trgovački magnati, preko trgovaca koji izvlače monopolističke profite, do uspješnih pojedinaca u većinom neregistriranoj neformalnoj ekonomiji, pa do kriminalaca gotovo svih vrsta.

U svezi s fragmentiranom socijalnom strukturom pojavljuje se problem da novi bogataši vrlo lako donose odluku da izađu iz starih i novih sustava socijalne sigurnosti, te postoji vrlo izražena opasnost da će značajna manjina ili čak većina populacije prestati sebe smatrati onima koji su izravno zainteresirani za socijalni sustav.

Ponekad nalazimo zlosutni cinizam među onima koji utječu na reformu socijalne politike u Srednjoj i Istočnoj Europi, a koji nalikuje sljedećem: Zemlje regije nemaju sredstava za sveobuhvatan sustav socijalne zaštite, ali se

drži bitnim osigurati da "srednja klasa" podrži razvoj "demokracije" na duži rok. Ona mora dobiti odgovarajuću socijalnu zaštitu tako da ne bi postala nezadovoljna. Ovo vjerojatno znači to da siromašni ne mogu dobiti adekvatne naknade, jer za njih nema sredstava. Kako ovakav način razmišljanja nemilosrdno vodi prema zapostavljanju siromašnih, nije iznenađujuće čuti da vlast zaključuje, s okrutnom logikom, "Mi moramo jednostavno otpisati ovu generaciju". Ovakvo hladno rezoniranje postavlja mnoga pitanja. Iznad svega, ono naglašava žurnu potrebu za otvorenom, transparentnom raspravom oko pravca reforme socijalne zaštite u ovim društvima.

Rasprava je u Srednjoj i Istočnoj Europi konačno uravnotežena. Postoje oni koji vjeruju da su zapadnoeuropski modeli socijalne sigurnosti, bez obzira na ograničenja koja su uočili "zapadni" kritički analitičari, najbolje rješenje, tako da bi se dio rizičnih okolnosti trebao pokriti preko socijalne sigurnosti koja je vezana za zaposlenost, a svi oni rizici koji nisu vezani za zaposlenost bili bi pokriveni univerzalnim naknadama, dok bi se siromaštvo sprječavalo ili liječilo preko socijalne pomoći. Drugi smatraju da ovo rješenje vodi u propast, zbog njegove upitne primjenjivosti na model smanjenog industrijskog zapošljavanja, zbog toga što se smanjuju resursi koji dolaze iz osiguravajućih doprinosa, zbog vjerojatnosti da će veći dio resursa morati dolaziti iz općih poreza te zbog povećanja populacije koja malo doprinosi a potrebuje dugotrajne transfere. Neki od tih koji ovako gledaju na trendove okreću se ciljanosti i sve više podržavaju poštovanje uvjeta kod stjecanja prava i usmjerenju, aktivnu politiku, uz djelomičnu privatizaciju socijalne politike. Vjerojatnost da se prihvati ovaj put pojačava činjenica da sustav socijalnog osiguranja koji pokriva tržišne rizike nije čvrsto konstituiran ili, kao u slučaju zemalja kao što su Češka Republika i Mađarska, nije ponovno konstituiran, za što treba vremena i iskustva. Ovo je u suprotnosti s onim što je Gösta Esping-Andersen okarakterizirao kao kontinentalne europske socijalne države, u tom smislu da je čvrsta legitimacija državno

⁴⁶ P. Hausmann, *A comparative study of the effectiveness of social protection*, unpublished paper, Walferdange, CEPS/In-
stead, November 1994. Ovi se podaci odnose na 1991-2. Ove su zemlje u najpovoljnijoj poziciji i treba biti oprezan s donošen-
jem općih ocjena o Istočnoj Europi.

utemeljene dobrobiti kočila porast popularnih zahtjeva za privatnim programima.⁴⁷

Postoji treća struja, suviše radikalna i neortodoksna da bi dosada privukla nešto više od *sotto voce* diskusije. Ona bi se trebala suprotstaviti dominantnim trendovima i zalagati se za izgradnju sustava socijalne zaštite koji je utemeljen na minimalnoj univerzalnoj zaštiti

dohotka kao pravu građanskog statusa, na socijalnim transferima koji proizlaze iz potreba, na bogatijem skupu socijalnih i lokalnih usluga, te na izrazito demokratskoj strukturi upravljanja. Unatoč mafijaškim tendencijama, u ovoj je regiji nesumnjivo ostalo dovoljno socijalne solidarnosti da se ozbiljno razmotri treća opcija. Nažalost, drugi putovi imaju više vjerojatnosti da budu prvo prihvaćeni.

LITERATURA

- Beattie, R. (1995) Reflections on the World Bank's pension policy, *International Social Security Review*, ISSA, Geneva, 3/4.
- Cazes, S. and Le Cacheux, J. (1994) Inégalités de revenu, pauvreté et protection sociale en Union Soviétique, *Observations et diagnostics économiques*, no. 38, October.
- Cichon, M. and Samuels, L. (eds) (1994) *Making Social Protection Work: the Challenge of Social Governance in Countries in Transition*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team.
- Cico, A. (1994) *Social Protection in Albania: a Country Profile*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team.
- Crosnier, M.-A. (1993) Russie: la protection sociale entre deux systèmes, *Le Courier des Pays de l'Est*, Paris, no. 383, October.
- Dyomina, I. (1994) Pension funds: a blessing or a new misfortune?, *Moscow News*, no. 33, 19 August.
- Enterprise Restructuring in Russian Industry and Mass Unemployment, 1995, Geneva, *Labour Market Papers*, no. 1, February.
- Esping Andersen, G. (1995) *The continental European welfare states: the strategy of labour reduction and the impending overload of social insurance*, unpublished paper, University of Trento, January.
- Ferge, S. (1992) *Human resource mobilization and social integration: in search of new balances in the great transformation*, Budapest, unpublished manuscript.
- Gillion C. and Bonilla, A. (1992) Analysis of a national private pension scheme: the case of Chile, *International Labour Review*, vol. 131, no. 2.
- Hauser, R., Frick, J., Mueller, K. and Wagner, G.G. (1994) Inequality in income: a comparison of east and west Germans before reunification and during transition, *Journal of European Social Policy*, vol. 4, no. 4.
- Hausmann, P. (1994) *A comparative study of the effectiveness of social protection*, unpublished paper, Walferdange, CEPS/Instead, November.
- Holzmann, R. (1994) *Pension Reform Concept for Latvia*, paper prepared at request of World Bank, University of Saarland, Germany, May.
- ILO-CEET (1994) *The Bulgarian Challenge: Reforming Labour and Social Policy*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team.
- ILO-CEET (1994) *The Ukrainian Challenge: Reforming Labour and Social Policy*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team.
- International Social Security Association (1994) *Restructuring Social Security in central and Eastern Europe: a Guide to Recent Developments*, Geneva, ISSA.
- Kisseva, P. (1994) *Bulgaria: Social Protection and Social Security Country Profile*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team.
- Kral, J. (1994) *Social protection governance: the case of the Czech Republic*, paper presented at the Cyprus Round Table on Design and Governance of Social Protection, ILO-CEET i Ministry of Labour of Cyprus, Larnaca, Cyprus, 23-25 March.
- Ksiezopolski, K. (1992) *Social policy in Poland in the period of political and economic transition: challenges and dilemmas*, Warsaw, Institute for Social Policy, Warsaw University.
- Marklund, S. (1993) Social policy and poverty in post-totalitarian Europe, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, no. 2.
- Ministry of Labour and Social Protection (1994) *The social protection system in Romania*, paper presented at the Cyprus Round Table on Design and Governance of Social Protection, ILO-CEET i Ministry of Labour of Cyprus, Larnaca, Cyprus, 23-25 March.

⁴⁷ G. Esping Andersen, *The continental European welfare states: the strategy of labour reduction and the impending overload of social insurance*, unpublished paper, University of Trento, January 1995, p. 4.

- Mozny, I. (1992) An Attempt at a non-economic explanation of the present full employment, *Czech Sociological Review*, vol. 1, no. 2, 199-210.
- Nawacki, L. (1994) *Polish experiences in tripartite negotiations on social policy transformation*, paper presented at the Cyprus Round Table on Design and Governance of Social Protection, ILO-CEET i Ministry of Labour of Cyprus, Larnaca, Cyprus, 23-25 March.
- Offe, C. (1993) The politics of social policy in east European transitions: Antecedents, agents and agenda of reform, *Social Research*, vol. 60, no. 4, winter.
- Paukert, L. (1995) *Economic transition and women's position in four eastern European countries*, paper presented at Technical Meeting on Enterprise Restructuring and Labour Markets, ILO Turin Centre, 31 May to 2 June.
- Ritenis, J. (1994) *Driving forces behind the social protection reforms in Latvia*, paper presented at the Cyprus Round Table on Design and Governance of Social Protection, ILO-CEET i Ministry of Labour of Cyprus, Larnaca, Cyprus, 23-25 March.
- Standing, G. (1991) Wages and work motivation in the Soviet labour market: Why a BIP, not a TIP is required, *International Labour Review*, vol. 130, no. 2.
- Standing, G. (1994) Implications for women of restructuring Russian industry, *World Development*, vol. 22, no. 2, February.
- Standing, G. (1994) *Labour Market Dynamics in Ukrainian Industry in 1992-94: Results from the ULFS*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team, International Labour Organization.
- Standing, G. (1994) Why measured unemployment in Russia is so low: the net with many holes, *Journal of European Social Policy*, vol. 4, February.
- Standing, G., Sziracksi, G. and Windell, J. (1993) *The growth of external flexibility in Bulgarian industry*, paper presented at Conference on Restructuring and Labour Market Policies in Bulgaria, Sofia, 18-20 May.
- State Committee for Statistics of the Russian Federation (1995) *Sotsialnoekonomicheskoe polozhenie Rossii, 1994 g*, Moscow, Goskomstat, January.
- Szczur, M. (1994) *Main directions of public pension system reform in Poland: possibilities of their implementation*, Warsaw, Institute of Labour and Social Studies, November.
- Topinska, I. (1994) *Social Protection in Poland: a Country Profile*, Budapest, ILO Central and Eastern European Team.
- UNICEF (1994) *Economics in Transition Studies, Regional Monitoring Report*, no. 2, August.
- Vaughan-Whitehead, D. and Standing, G. (eds) (1995) *From Protection to Destitution: the Minimum Wage in Central and Eastern Europe*, Budapest and Oxford, Central European University Press.
- Vecernik, J. (forthcoming) The emergent labour market and job prospects in the Czech Republic, *Prague Economic Papers*.
- Vinton, L. (1993) Poland's social safety net: an overview, *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 17.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press.

S engleskog preveo: Zoran Šučur