

## ASSISTANCE TO TRANSITION

**Krzysztof J. Ners i Ingrid T. Buxell**

Institute for East-West Studies

Policy Education centre on Assistance to Transition

Warsaw, 1995.

Ova studija dio je istraživanja *Institute for East-West Studies* kojim su se htjeli rasvijetliti procesi i pomoći nastojanja u prelasku Bugarske, Češke, Mađarske, Poljske, Rumunjske i Slovačke na tržišno gospodarstvo. Globalno gledajući, u ovoj studiji analizira se: a) pomoć razviku privatnog sektora, b) reforma socijalnog sustava i c) pomoć razviku neprofitnog sektora.

U istraživanju je sudjelovalo više od 200 istraživača i predstavnika vlasti iz spomenutih zemalja. U svim ovim zemljama organizirane su posebne rasprave koje su također bile priloge izradi studije.

Istraživanje su financirali PHARE program Europske unije, C. S. Mott Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Friedrich Ebert Stiftung i drugi.

Značajno je da navedene zemlje imaju pridruženi status u Europskoj uniji. Tri baltičke države i Slovenija navode se kao novi pridruženi članovi. Hoće se vidjeti kakvi su reformski procesi na djelu u onim zemljama i koliko su oni bliski zahjevima za članstvom u Europskoj uniji. Naredno izdanje istraživačkog izvještaja očekuje se u zimu 1996. godine.

Studija se sastoji od pet poglavlja, zaključaka i preporuka, dodatka s tabelarnim prikazima te bibliografije.

U prvom poglavlju raspravlja se o okviru tranzicije i kontekstu pružanja pomoći. U tom smislu posebno se tematizira unutrašnja i vanjska dinamika. Navedene zemlje u tranziciji trebaju kontinuiranu financijsku i drugu pomoć. Tranzicija i dostizanje poželjnog stupnja razvoja za članstvo u Europskoj uniji trajat će puno duže vremena od početnih očekivanja. Procjena je da bi do 2020. godine ove zemlje mogle postići stupanj razvika kompatibilan sa Z. Njemačkom. Za to bi trebalo investirati oko 13.201 milijardi USD. Očekivanom investiranju u ove zemlje nije išla na ruku svjetska recesija početkom 90-tih godina. Izuzimajući Ma-

darsku i Češku efekti dosadašnjih investiranja značajno su manji od očekivanog. Prevelika zaduženost također usporava razvitak ovih zemalja. Najzaduženije zemlje su Poljska, Mađarska i Bugarska.

Otvorenost ovih zemalja prema svjetskom tržištu znači novu kvalitetu razvika. Mnogi su raniji poslovi i tržišta propali. Trgovina sa zemljama EU već 1993. godine pokazala je deficit od 6 milijardi dolara.

Pored ekonomske pomoći ove zemlje primile su značajnu pomoć radi reforme institucija koje su bile prepreka gospodarskom i socijalnom razviku. Tome valja pribrojiti izdašnu pomoć u tehnološkom razviku i znanstvenim istraživanjima. U tome je naročito izdavan PHARE (Poland and Hungary: Assistance in Restructuring Economies). Samo u okviru ovog programa EU osigurava od 1995. do 1999. godine 5,5 milijardi ECU. Vijeće Europe razmotrit će povećanje ovih sredstava. Radi usporedbe, Hrvatska bi za prvu godinu iz tog programa trebala dobiti 25 milijuna ECU. Ovaj proces ima i sigurnosnu dimenziju, jer se hoće stvoriti politički stabilna i sigurna ujedinjena Europa. S tim je povezano i širenje NATO-a na istok kroz "Partnerstvo za mir"

Unutrašnja dinamika tranzicije uglavnom je zaokupljena demontažom naslijeđene političke strukture, donošenjem novih zakona kojima bi se omogućio razvitak demokracije i slobodnog tržišta. To je podrazumijevalo i reformu javnog sektora koji je prije uglavnom bio u rukama države. Proces privatizacije gospodarstva veoma je buran i popraćen je osnivanjem velikog broja malih poduzeća. S tim procesom povezani su problemi poreskih reformi i efikasnog ubiranja poreza. Utaje poreza u ovim zemljama značajno doprinose proračunskim manjkovima.

Na socijalnom planu zabrinjavajući je rast nezaposlenosti, siromaštva i socijalne isključenosti. Posebno u nezahvalnoj situaciji našli su se penzioneri, velike obitelji, samohrane obitelji i obitelji koje imaju invalide. Ovo je doprinijelo značajnom porastu socijalnih troškova.

Na unutarnjem planu u ovim zemljama značajan je razvitak neprofitnog sektora koji je pomognut izvana. Razvoj ovog sektora u neku ruku govori koliko su građani ovih zemalja spremni sudjelovati u procesu tranzicije.

Tri glavna stupa transformacije ovih društava su: razvitak novog privatnog sektora, re-

forma i modernizacija socijalnog sektora i razvitak neprofitnog sektora.

Drugo poglavlje raspravlja o financijskoj pomoći. U tom smislu definira se pojam pomoći kao financijski transferi u prirodi, tehnologiji, know-how i vještinama, na koncesijskoj ili nekoncesijskoj osnovi, čija je svrha pomoć tranziciji. Ova definicija uključuje transfere službenih tijela kao i sredstva koje daju neprofitne organizacije, privatne fundacije ili pojedinci. U ovom poglavlju iznose se glavni pokazatelji financijske pomoći koje su ove zemlje primile u proteklih pet godina. Najveću pomoć ovim zemljama dala je Europska unija - 49,8%. Kroz bilateralne odnose zemalja najviše je dala Njemačka 23,6%, zatim USA 15,4%.

U ovom poglavlju mogu se naći drugi zanimljivi podaci o pomoći i troškovima po pojedinim zemljama i gospodarskim granama. Kao prepreka detaljnijoj analizi navodi se činjenica nepostojanja adekvatnog monitoringa ili različitih standarda monitoringa različitih zemalja i organizacija pri praćenju trošenja financijske pomoći u ovim zemljama.

U trećem poglavlju raspravlja se o pomoći razvitku privatnog sektora. To je nedvojbeno prioritet u razvitku ovih zemalja. Cilj razvitka privatnog sektora je da se demontira komandna ekonomija i da se razvije malo i srednje poduzetništvo. Pomoć procesu privatizacije odvija se u okviru različitih programa tehničke pomoći. Značajni projekti povezani su uz institucionalnu izgradnju te stvaranje pravnog okvira za privatizaciju i demonopolizaciju industrije u vlasništvu države.

Efikasan financijski sustav ključ je procesa privatizacije. Reforma ovog sustava i tehnička pomoć u tom smislu izuzetno su značajni. U studiji se navode konkretni podaci o financijskoj pomoći koju su ove zemlje primile po raznim osnovama. Na primjer, navode se aktivnosti mađarske zaklade za pomoć poduzetništva, koja je osnovana 1990. godine.

Zaključno se naglašava da još uvijek velika većina malih poduzetnika financira svoje aktivnosti iz obiteljskih štednji. Njihov ozbiljniji pristup financijskom tržištu veliki je problem. Problem leži u različitosti i disperziji korisnika tehničke pomoći. Donatori trebaju više raditi s posrednicima financijske i tehničke pomoći na lokalnoj razini. Napredak u izgradnji kapaciteta posrednika ključan je za izdatke financijske pomoći i odgovarajuće savjetodavne službe,

osposobljavanja i različitih oblika tehničke pomoći poduzetnicima.

U četvrtom poglavlju raspravlja se o reformi sustava socijalnih izdataka. Proces tranzicije povezan je s velikim socijalnim problemima. Glavna obilježja socijalne krize su siromaštvo, nezaposlenost, alarmantni demografski problemi, zdravlje i prehrana. Smanjuje se broj novorođenčadi, povećava se smrtnost muškaraca u dobi od 25 do 59 godina, sve više je alkoholičara, sukoba u obiteljima i nasilja.

Kod socijalnih troškova u prvi plan dolazi isplata mirovina. U Poljskoj su mirovine 1993. godine iznosile 19% BDP. Na drugoj strani, izdaci za zdravstvo i školstvo su mali. Navode se i podaci o različitim oblicima pomoći kako bi se socijalni sustav reformirao. Osnovna strategija socijalnog sustava jest izgradnja novog institucionalnog okvira, decentralizacija i pomoć lokalnim vlastima koje rade u socijalnom sektoru. S ovim je povezan razvoj privatnog neprofitnog sektora u socijalnoj skrbi. Općenito, naglasak je na sustavu mreža socijalne zaštite.

Značajan naglasak u reformi socijalnog sustava stavlja se na ljudske potencijale i izobrazbu stručnjaka, osobito u području sačinjavanja, monitoringa i evaluacije socijalne politike.

Peto poglavlje posvećeno je pomoći koja se pruža razvitku neprofitnog sektora. Razvitak neprofitnog sektora u ovim zemljama povezan je s političkim promjenama krajem 80-tih godina i izazvao je brojne političke rasprave. Sigurno je najpoznatija ona između Vaclava Havela i Vaclava Klause u Češkoj. Razvoj ovog sektora, prije svega, bio je povezan s promjenama zakonskih okvira za njihovo osnivanje i poslovanje. To je podrazumijevalo donošenje propisa o zakladama i udrugama te posebno poreznih propisa koji su se odnosili na povlastice u poslovanju ovih organizacija. Najveći prilog razvitku sektora su donacije iz inozemstva. U tom smislu valja istaći PHARE program koji ima poseban program za razvoj civilnog društva. Obilatu pomoć u razvitku privatnog neprofitnog sektora dale su i privatne američke fundacije.

Najveće vanjske prepreke razvitku sektora su zakonski okvir poslovanja te podjela uloga državnog, tržišnog i neprofitnog sektora, kao i izvori financija za programe ovih organizacija. Unutarnje prepreke razvitku ovih organizacija su njihov unutarnji ustroj, spremnost za suradnju s donatorima i državom. Poseban unutarnji

problem ovih organizacija su njihovi kadrovski potencijali. Zloupotrebe fundacija u Mađarskoj navode se također kao prepreka razvitku sektora.

U ovom dijelu mogu se naći podaci o tome koliko su koje zapadne fundacije od 1990. do 1994. godine dale novca u spomenute namjene.

Potencijalno najznačajnije područje razvitka ovih organizacija je privatizacija javnih službi (public services). Ako država i dalje zadrži monopolski položaj u ovim službama to će svakako biti prijetnja modernizaciji ovih društava. Ovo je velik izazov za neprofitne organizacije. Procjenjuje se da će presudan faktor u tom smislu biti izgradnja potencijala samih neprofitnih organizacija te obučavanje zaposlenih u ovim organizacijama.

U završnom poglavlju ove studije autori izlažu opće zaključke i daju izvjesne opće preporuke. Zatim to daju za svako spomenuto područje posebno.

Za Češku, Mađarsku i Poljsku drži se da su postigle makroekonomsku stabilnost i da postoje pozitivni znaci ekonomskog oporavka. One se nalaze u drugoj fazi tranzicije - strukturalnoj prilagodbi. Ova druga faza također uključuje privatizaciju i produbljavanje procesa razvitka privatnog sektora. Bugarska, Rumunjska i Slovačka postignut će uskoro makroekonomsku stabilnost. U Bugarskoj i Rumunjskoj posebno su se pogoršale socijalne prilike. Socijalna cijena ekonomskih reformi pokazala se u izborima u Mađarskoj i Poljskoj gdje se ekonomski uspjeh puno više naglašavao. To se dogodilo i u Bugarskoj i Slovačkoj gdje se reformama nastoji tek dovršiti prva faza tranzicije.

U općim zaključcima naglašava se potreba različite ekonomske pomoći kada je u pitanju makroekonomska stabilizacija i strukturalna prilagodba. Kontrola proračuna na lokalnoj i nacionalnoj razini velika je obveza. Privatni sektor pokazuje zavidnu dinamiku. Neprofitni sektor potrebuje bolji zakonski okvir te jačanje organizacijskih i menadžerskih sposobnosti. "Zamor donatora", osim privatnih fundacija, povezan je s gospodarskim pogreškama u tranziciji ovih zemalja te s konkurencijom u traženju pomoći, prije svega Rusije, Ukrajine te drugih tranzicijskih zemalja.

Opće preporuke mogu se sažeti na orijentaciju prema specifičnim domaćim zahtjevima te osiguravanju okvira koji bolje prihvaća pomoć, što znači izražavanje različitih uvjeta i pristupa među šest navedenih zemalja. Svaka vlada u ovim zemljama mora pripremiti svoj policy-okvir za tranziciju (Country Transition Policy Framework). Ovaj policy-okvir mora jasno izložiti kratkoročne i srednjoročne programske prioritete, očekivane reforme i njihove financijske zahtjeve te potencijalne izvore financiranja. Mora se napraviti raspored strukturalnih i institucionalnih reformi. Policy-okvir mora dati prioritet institucionalnim i strukturalnim reformama i usmjeriti ih na izgradnju kapaciteta institucija i na receptivnu moć s obzirom na međunarodno okruženje. Policy-okvir mora povećati nacionalnu odgovornost za kontrolu procesa tranzicije i obvezati vlade na provođenje transparentnih politika. To će osigurati i okvir za nadzor i evaluaciju procesa i njihovih učinaka s mogućnostima prilagođavanja novim zahtjevima kada je to nužno. Postojanje strategije tranzicije mora omogućiti integrirano sektorsko programiranje, tj. policy-orijentiranu pomoć na integraciju policy i institucionalnih reformi. Ovaj okvir treba posebno biti prikladan kako bi se integrirala strategija socijalnog s drugim sektorima.

Pomalo je iznenađujući podatak da je 1993. godine prosječna pomoć ovim zemljama iznosila 30 USD per capita. Na osnovu toga zaključuje se da tranzicija nije vođena na osnovi obećane pomoći. EU je dala oko 40% obećane pomoći, 35% dale su međunarodne financijske institucije. Oko 85% ove pomoći u stvari su krediti koji već stvaraju nove obveze u ovim zemljama. U šest spomenutih zemalja drži se da postoji neadekvatna receptivna struktura koja bi mogla primiti i na adekvatan način utrošiti pomoć koja se nudi izvana. Razvoj ljudskih potencijala i tehnička pomoć koja je u tom području na raspolaganju trebaju doprinijeti poboljšanju receptivne strukture.

Razvoj privatnog sektora treba pomoći kroz izravne kontakte i kreditiranje malih i srednjih poduzeća. Odgovarajući zakonski okvir u ovom sektoru i dalje je veliki problem i obveza.

U socijalnoj sferi desio se u ovom stoljeću nezapamćeni pad životnog standarda u mirnodopskom razdoblju. Nedovoljno se napravilo na reformi zakonskog, administrativnog, orga-

nizacijskog i financijskog okvira za socijalni sektor. Time je osnova za ekonomski uspjeh reformi dovedena u pitanje. Važno je da financijski i institucionalni kapaciteti koji bi se nosili sa socijalnom krizom nisu razvijeni. Preporuke u socijalnoj sferi vežu se uz otvaranje novih radnih mjesta, decentralizirane socijalne programe u koje treba uključiti lokalne vlasti i privatne neprofitne organizacije. Mreža socijalne zaštite i socijalne reforme trebaju biti integrirani dio strategija tranzicijskih reformi. Strategije socijalnih reformi trebaju odrediti trenutne i kratkoročne ciljeve, uspostaviti srednjoročno i dugoročno pravne, administrativne, organizacijske i financijske reformske ciljeve i zahtjeve. Treba organizirati nacionalne rasprave o specifičnim i potencijalno kontraverznim reformama socijalnog sektora. Kao teme navode se financiranje obrazovanja i zdravstva, institucionalni aranžmani za stanovanje te nadzor procesa reformi u ovim oblastima. Donatori trebaju pomoći u oblikovanju strategija socijalnih reformi i njihovoj primjeni. To treba biti sastavni dio paketa pomoći. U tom smislu treba stvarati partnerstvo državnih, privatnih i neprofitnih organizacija.

Posljednji dio zaključaka i preporuka donosi se na neprofitni sektor koji je treći veći stup tranzicijske aktivnosti u ovim zemljama. Neprofitne organizacije trebaju zajedničkim naporima izgraditi infrastrukturu koja će doprinijeti efikasnijem razvitku sektora. U različitim policy područjima vlade trebaju financijski pomagati razvoj ovog sektora i ugovarati s njim privatizaciju određenih službi. Razvoj ovog sektora treba koordinirati s vladama. Donatori u tom smislu trebaju kreirati odgovarajuće strategije. Naglasak je na programima obučavanja u ovom sektoru. Zapadne fundacije trebaju više raditi na koordinaciji svojih napora glede razvitka ovog sektora u zemljama u tranziciji.

Na kraju daju se statističke informacije o danoj i primljenoj pomoći u ovih šest tranzicijskih zemalja. U području socijalne politike navode se posebni projekti financirani u pojedinim zemljama. Sažeto se iznose aktivnosti Europskog fondacijskog centra na području razvitka neprofitnog sektora u ovim zemljama. Nadalje, posebno se navode aktivnosti i donacije poznatih zapadnih fundacija.

Posljednji dio studije donosi bibliografske jedinice korištene u njenoj izradi.

Studija *Assistance to Transition* iznimno je važno štivo za sve one koji se zanimaju za probleme tranzicije. Svakome tko se kod nas bavi problemima tranzicije hrvatskog društva ovo može biti korisno i poticajno štivo. Koliko mi je poznato, problemi tranzicije našeg društva potaknuli su relativno malo empirijskih istraživanja te stručnih i znanstvenih rasprava. Onima koji se žele u to upustiti ili se već bave sličnim temama preporučavam ovu studiju. Pridruženi status Hrvatske Europskoj uniji stoji kao nacionalna zadaća. Stoga ovu studiju valja preporučiti svima onima koji se u Vladi kod nas bave različitim područjima razvitka. Stjecanjem pridruženog statusa EU i Hrvatska će biti obuhvaćena ovim longitudinalnim istraživanjem Instituta za istočno-zapadne studije.

Nadamo se da ćemo naredno izdanje studije iz ove serije također uskoro moći prikazati u ovom časopisu.

Gojko Bežovan

## JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY

Vol. 6, 1996.

Sažeto prikazujući još jedno godište ovoga eminentnoga časopisa želimo ne samo demonstrirati njegovu vrijednost, zanimljivost i aktualnost, već i ukazati na instruktivnost mnogih istraživanja i elaboriranih tema za hrvatske prilike. Pri tome ćemo tekstove grupirati prema srodnosti tematskoga interesa.

Jednu od bitnih osobitosti ovoga časopisa čini niz tekstova koji komparativno tematiziraju socijalne procese na europskom kontinentu. Time se, s jedne strane, iskazuje opravdanost i plodnost sve raširenije i utjecajnije globalizacijske paradigme dok se, s druge strane, potvrđuje eksplikativna vrijednost komparativnih teorijskih modela kao što je, primjerice, Esping-Andersenov opis triju modela socijalnih režima. Služeći se, upravo, ovakvom metodom, talijanski autor Maurizio Ferrera nastoji u prvom broju časopisa opisati južnoeuropski model socijalne države (*The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe*) koji, kao poseban model, nije prepoznat od drugih autora (Flora,