

Potrebno je, također, naglasiti kako je važno ne samo to da je s. Rebeka prva koja je napravila ovakvo istraživanje i posljedično ovu studiju nego i to što je imala snage i pameti baviti se tom problematikom u kontekstu u kojem je to znatno kompliciranije nego kad je riječ o laičkoj ženi - znanstvenici.

Osim toga, i teorijski kontekst u koji se ova studija smješta na tragu je svega onoga što se u svijetu, posebno u Europi, zbiva i što je prezentirano u relevantnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi navedenoj na kraju knjige. Riječ je o literaturi koja se mahom odnosi na knjige objavljene posljednjeg desetljeća, što je, između ostalog, utjecalo i na, u studiji elaboriranu, izuzetno kompetentnu raspravu o problemima žena u Crkvi i u Hrvatskoj.

Naime, u teorijskom smislu u knjizi se najrecentnije teorije spolova primjenjuju na hrvatsku stvarnost. Pritom se koriste i elementi objašnjenja i elementi razumijevanja i teorijske i empirijske građe. Konačno, u knjizi se elaboriraju i elementi lociranja i kontekstualiziranja istraživačkih problema u milje i okoliš hrvatskog društva od početka do kraja 20. stoljeća. S tim da ništa nije ostalo u vakuumu. Naime, većina tvrdnji i teorijskih stavova ima svoju empirijsku, dakle na podacima utemeljenu potvrdu, obrazloženje i argumentaciju.

Ženama koje su danas, budimo realni i realne, često u nedoumici između vlastite konceptualizacije svoje uloge u društvu i obitelji i onoga što im se sugerira bit će nakon čitanja knjige jasnije otkuda te nedoumice. Muškarcima, pak, knjiga može biti povod da razmisle o načinima na koje Crkva u Hrvatskoj, ali i oni osobno, konceptualiziraju uloge žena koje, htjeli oni to ili ne, skupa s njima grade hrvatsko društvo danas.

Inga Tomić Koludrović

## PRIVATISING OLD-AGE SECURITY: LATIN AMERICA AND EASTERN EUROPE COMPARED

Katharina Müller

Cheltenham, Velika Britanija; Northampton, SAD: Edward Elgar, 2003., 175 str.

Iako je o mirovinskim sustavima i mirovinskoj reformi u mnogim zemljama izašao veći broj knjiga i analiza, razmjerno je manji broj autora pokušao metodama političke analize utvrditi uzroke nastalih događaja. Tu izuzetno zahtjevnu i složenu zadaću više je nego uspješno obavila Katharina Müller u svojoj novoj knjizi *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared* (Privatizacija mirovinskog osiguranja: usporedba Latinške Amerike i istočne Europe). Autorica je istraživač u Njemačkom institutu za razvoj iz Bonna, te se već duži niz godina bavi problemima mirovinskih reformi u zemljama u razvoju i tranziciji. Knjigu je tiskao poznati izdavač Edward Elgar iz Velike Britanije i SAD-a.

Tijekom 1990-ih mnoge su zemlje Južne Amerike provele potpunu ili djelomičnu privatizaciju mirovinskih sustava. Müller izlaže iskustva Argentine, Bolivije, Perua i Urugvaja, istražuje koliko su ona utjecala na promjene mirovinskih sustava u više tranzicijskih zemalja istočne Europe (Bugarske, Hrvatske, Mađarske i Poljske). To je stvarno pionirski pokušaj usporedbe stanja u većem broju zemalja koje se znatno razlikuju i po političkoj strukturi i po gospodarskoj razvijenosti.

Tekst se sastoji od uvoda i četiri poglavlja. U kraćem uvodnom dijelu Müller objašnjava što ju je potaklo na provedbu usporednog istraživanja. S teorijskog stajališta veći broj mirovinskih reformi u tako velikom broju zemalja više je nego neočekivan, jer

se mirovinska prava često smatraju *svetinjom* koja se ne smije dirati i mijenjati. Umirovljenici su vrlo homogena skupina, važan dio biračkog tijela, izazivaju solidarnost i razumijevanje preostalog stanovništva. Stoga se malo političara prihvaća tako nezahvalne zadaće kao što su korjenite mirovinske reforme i smanjivanje prava iz mirovinskog osiguranja. U obje skupine zemalja zbog starenja stanovništva i narušavanja odnosa aktivnih osiguranika i umirovljenika, kao i brojnih sistemskih razloga (poput nedovoljne štednje stanovništva, mnogih prijevremenih i invalidskih umirovljenika, te drugih čimbenika) javni su se mirovinski sustavi našli u teškom položaju. Usprkos razmjerno velikim izdvajanjima oni više nisu mogli ostvarivati svoju najvažniju zadaću: omogućavanje materijalne sigurnosti osoba u starosti i u uvjetima radne nesposobnosti.

U prvom poglavlju Müller objašnjava konceptualni okvir, odnosno političku reformu i utjecaj različitih sudionika u postupku promjene mirovinskih sustava. Podsjeća da su dosadašnja politička i ekonomska istraživanja reformi bila usmjerena na makroekonomske reforme – takozvane prve generacije – što obuhvaća privatizaciju, liberalizaciju i stabilizaciju, dok su reforme druge generacije – koje podrazumijevaju i promjene mirovinskih sustava – ostale pomalo zanemarene. Gotovo je nemoguće odrediti sve ili barem bitne odrednice odluke o provedbi mirovinske reforme. Odluku o (ne)provođenju korjenitih mirovinskih reformi autorica povezuje sa strukturalnim čimbenicima, posebice s financijskim stanjem postojećega mirovinskog sustava i visinom vanjskog duga. Postojeća mirovinska prava u sustavu međugeneracijske solidarnosti što ih ostvaruju umirovljenici nazivaju se *implicitni mirovinski dug*, a prema više teoretičara što je on veći, vjerojatnost korjenitih mirovinskih reformi je manja. Naravno, procijenjeni implicitni dug nije nepromjenjiv, jer

se ovisno o teškoćama mirovinskog sustava prava mogu ograničavati ili čak i posve ukinuti.

Iako je diljem srednje i istočne Europe veći broj zemalja proveo (ili namjerava provesti) korjenite promjene svojih mirovinskih sustava (istina, neke samo ozbiljnim parametrijskim reformama), nedovoljna je pozornost pridana objašnjavanju razloga *nove mirovinske pravovjernosti* ili očuvanju postojećih (iako promijenjenih) mirovinskih sustava. Müller vjeruje da se to uglavnom može pripisati postojanju epistemološke zajednice – mreži stručnjaka u određenom području sa zajedničkim programom i jednakim ponašanjem, ali njezini sudionici vjeruju u određenu istinu te u niz normativnih i uzročnih postavki. Tako imaju podjednake načine razmišljanja i približno podjednako djeluju u praksi.

Mirovinska je reforma velik zalogaj za svaku vlast, jer (najvjerojatnije) uvelike znači povećanje ekonomske ranjivosti i gubitak sigurnosti znatnog dijela stanovništva (naravno, i biračkog tijela), a ujedno duboko mijenja vjerovanja i tradicije koje postoje o ulozi države. Kako su obično njezini najgrlatiji zastupnici makroekonomisti iz ministarstava financija, pozornost se pridaje troškovima mirovinskog sustava, a ne socijalnim ciljevima koje treba ostvariti. Korjenita mirovinska reforma što obuhvaća i privatizaciju sustava može biti signal što ga zemlje u razvoju i tranziciji odašilju Svjetskoj banci i Međunarodnome monetarnom fondu da su savjesno prihvatile ponuđene savjete i uskladile politiku, čime se poboljšala njihova kredibilnost kod međunarodnih financijskih ustanova.

U drugom poglavlju autorica izlaže događanja u Latinskoj Americi. Kako je poznato, privatizacija mirovinskog osiguranja započela je na čileanski *supstititivni* način (u kojemu je doslovce prekinut javni sustav međugeneracijske solidarnosti i zamijenjen privatnim osiguranjem) ali se,

osim u vrlo malom broju zemalja (Boliviji, San Salvadoru i Meksiku), češće provodio *miješani (argentinski)* model reforme, u kojem se javnom sustavu dodaje nova privatna kapitalizirana komponenta obveznog osiguranja (uveden je još u Urugvaju i Kostariki). U Južnoj Americi (odnosno u Peruu i Kolumbiji) postoji još *paralelni* model, u kojem je privatno kapitalizirano osiguranje alternativa javnome, a rezultat toga je istodobno postojanje i natjecanje dva paralelna sustava. Iako se činilo da će (prema riječima tadašnjeg predsjednika Carlosa Menema) *zastarjeli sustav međugeneracijske solidarnosti zauvijek nestati iz društva*, ozbiljna financijska kriza koja je pogodila Argentinu znatno je narušila oba sustava mirovinskog osiguranja. Latinsko-američka iskustva jasno su pokazala da pretvaranje implicitnoga mirovinskog duga eksplicitnim ne rješava probleme kratkotrajne fiskalne neravnoteže, a pretjerano oslanjanje na deficitarno financiranje uvelike može rezultirati povećanjem makroekonomskih rizika. Posebice je pohvalno što je mirovinska reforma u Argentini ostvarena u uvjetima demokratske vlasti – što u Čileu nije bio slučaj – a u nju su se aktivno i izravno uključili sindikati koji su od čvrstih protivnika postali njezini zastupnici, jer su sami osnivali mirovinske fondove. Za stručnjake Svjetske banke argentinski je pristup bio *drugo najbolje rješenje*, jer su oni bili gorljivi pristaše posvemašne čileanske privatizacije mirovinskog sustava.

Argentinski je obrazac uvelike poslužio kod provedbe urugvajске mirovinske reforme sredinom 1990-ih, s tom razlikom što je u njemu drugačije utvrđena ravnoteža javnog i privatnog mirovinskog osiguranja. Taj je model jedinstven po tome što tržištem dominiraju mirovinski fondovi koji su u vlasništvu javnih ustanova. Nadalje, u prvoj godini poslovanja svi su privatni fondovi trebali ulagati 80% svoje imovine u državne vrijednosnice, što bi se postupno trebalo smanjiti na oko 30%. Urugvaj je općenito

bio prilično oprezan u pristupu mirovinskoj reformi i nije se dao uplašiti prijetnjama međunarodnih financijskih institucija (Svjetske Banke i Međunarodnog monetarnog fonda), iako je zemlja kod njih poprilično zadužena.

Peru je približno početkom 1990-ih upao u duboku ekonomsku i političku krizu, čime bi trebao biti olakšan put za znatnije reforme. Ipak, slaba izvršna vlast utjecala je na stalno odgađanje promjena i privatizaciju mirovinskog sustava, a postojale su i velika nepripremljenost i neorganiziranost nadležnih tijela. Peru je poseban po tome što privatizacija mirovinskog sustava nije bila uvjetovana velikim fiskalnim izdacima postojećeg javnog sustava osiguranja, nego je bila potaknuta neučinkovitim javnim sustavom koji je potpuno izgubio povjerenje javnosti. Ipak, ni postupna privatizacija sustava nije bila puno bolje sreće, jer su, između ostalog, osiguranici i umirovljenici bili izuzetno slabo obaviješteni o namjeranim reformama. Ujedno, za razliku od Argentine, sindikati nisu dobili suglasnost za osnivanje svojih mirovinskih fondova, što je od njih stvorilo protivnike promjena. Tako i puno desetljeće nakon početka mirovinska reforma u Peruu još uvijek nije završena.

Kreatori čileanske mirovinske reforme bili su i savjetnici u pripremanju reforme u Boliviji. U nastojanju da se prikrije nevoljena riječ *privatizacija* reforma sustava se u početku nazivala *kapitalizacija*, ali se kasnije odustalo od toga preimenovanja. Vlada je mirovinsku reformu započela organizacijskim promjenama. Ministarstvo zdravstva je prestalo biti nadležno za mirovinsko osiguranje, a osnovan je Nacionalni mirovinski ured. Privatizaciju sustava toplo su pozdravile poslovna zajednica i financijski sektor, dok su njezini dosljedni protivnici ostali udruženja umirovljenika i sindikati koji su potaknuli i opći štrajk. Uvedeni privatni sustav mirovinskog osigu-

ranja nije imao utvrđen iznos najmanje (minimalne) mirovine, a nije bila određena ni najmanja stopa povrata ulaganja. Iako je naglasak bio na financijskoj održivosti sustava, ipak nisu posve zapostavljeni ni socijalni ciljevi mirovinskog sustava. Stoga je bolivijski model izuzetan primjer ambicioznog pokušaja ostvarivanja egalitarnog sustava naknada u vrlo siromašnoj zemlji.

Iz svega se može jasno zaključiti da su razlike u pristupima privatizacije u Južnoj Americi gotovo veće nego sličnosti, pa je teško govoriti o *jedinstvenom* modelu. Poznati francuski povjesničar Ferdinand Braudelle u knjizi *Igra razmjene* navodi kako su povoljni politički i ekonomski uvjeti 1580. godine utjecali na dolazak mnogih europskih trgovaca i poduzetnika, te širenje europskih ideja u Južnu Ameriku. Nekom čudnom povijesnom ironijom više od 400 godina kasnije južnoameričke su ideje uvelike utjecale na provedbu mirovinskih reformi u srednjoj i istočnoj Europi, koje autorica obrađuje u trećem poglavlju.

Nakon izlaganja stanja u više tranzicijskih zemalja Müller započinje mađarskim iskustvima, gdje je početkom tranzicije zbog produženoga prosječnog trajanja života, nisko utvrđene dobi za odlazak u mirovinu, učestalog prijevremenog umirovljenja te smanjivanja broja osiguranika (zbog zatvaranja poduzeća i ograničenih mogućnosti zapošljavanja) bio nepovoljan odnos između broja umirovljenika i osiguranika. Visina mirovine većinom nije ovisila o uplaćenim doprinosima, postojala je prevelika solidarnost u pomaganju siromašnima (što nije motiviralo bogatije da više i dulje rade, te uplaćuju veće mirovinske doprinose), a mirovine su se nedovoljno usklađivale s galopirajućom inflacijom, tako da je bilo narušeno načelo pravednosti.

Sve navedeno je, uz visoka izdvajanja za mirovinsko osiguranje i relativno niske mirovine, stvorilo potrebu za mirovinskom reformom. U uvjetima gotovo potpunog gu-

bitka povjerenja međunarodnih financijskih ustanova u sposobnost zemlje da podmiruje dugove mirovinska je reforma trebala biti signal njezine spremnosti i sposobnosti za provođenje strukturnih promjena. Autorica ističe da je zanimljivo kako je prvu privatizaciju mirovinskog sustava u regiji započela i provela vlada pod vodstvom bivših komunista. Vlada lijevog centra trebala je naći način zaustavljanja rasta velikog vanjskog duga i njegovoga smanjivanja.

Mirovinska je reforma obuhvatila promjene u javnom mirovinskom sustavu (prije svega povećanje dobi za odlazak u mirovinu, drugačiji obračun i usklađivanje mirovina, s tim da je sustav međugeneracijske solidarnosti još uvijek utemeljen na utvrđenim naknadama, ali je znatno smanjen i preoblikovan) i uvođenje privatnih mirovinskih fondova. Zabilježeno je veliko povećanje broja članova i imovine privatnih fondova, ali su zastarjela ili neprilagođena informatička oprema i organizacijska struktura utjecale na nedovoljnu suradnju osiguranika, poslodavaca i mjerodavnih tijela, pa se znatan dio ukupnih doprinosa nije uplaćivao u odgovarajući mirovinski fond. Situacija se vremenom osjetno poboljšala, ali je ipak ugroženo veliko povjerenje javnosti u privatizaciju mirovinskog sustava. U cjelini u Mađarskoj nije posve jasno tko gubi, a tko dobiva mirovinskom reformom (u uvjetima jednakih izdvajanja za mirovinske rashode), ali je već sada očito da privatni mirovinski fondovi imaju znatno više administrativne i marketinške troškove od javnog mirovinskog sustava.

Poljska je jedna od malobrojnih tranzicijskih zemalja u kojima je porastao odnos između prosječne mirovine i prosječne plaće (s 50% 1989. godine na 64% 1995.), iako je to više posljedica snažnijeg smanjivanja plaća nego mirovina. Pa ipak je poljski javni mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti doživio jednoglasne kritike da je skup, nejasan i nepravedan, da

ima velike troškove, te da su mirovine malene i nesigurne. Müller za poljsku mirovinsku reformu podsjeća na nedovoljnu suradnju ili oprečne stavove mjerodavnih državnih tijela koji su utjecali na nepotpunu ili nedovoljnu pripremu provođenja reforme. To je uvjetovalo netransparentnost odlučivanja, slabu institucionalnu pripremljenost, te znatno pogoršanje u prikupljanju mirovinskih doprinosa (što je, naravno, posve oprečno željenom i očekivanom poboljšanju u njihovom prikupljanju), pogotovo zbog postojanja velikog broja *mrtvih* računa na koje uopće nisu uplaćivani doprinosi. U Poljskoj je gotovo najvažniji preduvjet uspješne privatizacije bilo uvođenje osobnih mirovinskih računa, a to u potpunosti nije ostvareno ni do danas, gotovo pet godina od početka reforme. To je sve uvelike pridonijelo porastu nepovjerenja u pouzdanost provođenja reforme. U Mađarskoj i u Poljskoj nositelji privatizacije i reforme mirovinskih sustava, po predloženom modelu Svjetske banke, bila su ministarstva financija, dok su ministarstva rada i socijalne skrbi uglavnom nastojala preoblikovati postojeće javne mirovinske sustave.

Autorica nadalje izlaže - domaćim čitateljima dobro poznate - probleme i povijest hrvatske mirovinske reforme. Hrvatsku je, kao i gotovo sve druge tranzicijske zemlje, obilježavala nisko utvrđena dob za ostvarivanje mirovinskih prava, znatan broj povlaštenih i invalidskih mirovina, slaba povezanost doprinosa i ostvarene mirovine, što je sve utjecalo na velik broj umirovljenika i velike mirovinske izdatke (od 13,2% u BDP-u) uz istodobno prilično niske mirovine. Iako je reforma uzimala u obzir čileanska iskustva, ipak je očuvan prvi stup javnog mirovinskog osiguranja međugeneracijske solidarnosti, koji je nadopunjen obveznim i dobrovoljnim kapitaliziranim mirovinskim osiguranjem. Ujedno, stručnjaci zaduženi za pripremu mirovinske reforme u obzir su uzeli i negativna poljska iskustva, tako da je uvelike izbjegnuto nastajanje računa *mrtvih*

*duša*. Osiguranici su se morali osobno prijaviti za pojedini mirovinski fond kod nadležnih državnih službi. Kritičari (i mogući protivnici) mirovinske reforme bili su tek manja skupina stručnjaka za mirovinsko osiguranje te poneke sindikalne organizacije, dok su druga sindikalna udruženja bila osnivači mirovinskih fondova i izrazito naklonjeni mirovinskoj reformi. Zanimljivo je podsjetiti da su zastupnici privatizacije mirovinskog sustava bila i udruženja umirovljenika, koji su se bojali neodrživosti nepovoljnog odnosa aktivnih osiguranika i primatelja mirovina, čime bi mogla biti ugrožena njihova mirovinska prava. I Hrvatska ima svoje specifičnosti u mirovinskoj reformi: iako su prve rasprave o privatizaciji sustava započele sredinom 1990-ih za vrijeme autoritativnog političkog sustava, ipak je vlada lijevog centra više od 6 godina kasnije bila zadužena za njezino konačno provođenje. Tako je projekt mirovinske reforme *preživio* bitne političke promjene i privukao iznenađujuće malu pozornost javnosti možda i stoga što se više mislilo o *mirovinskom dugu* iz 1993. godine.

Posljednja zemlja koju Müller objašnjava je Bugarska. Ona je pomalo kasnila u tranzicijskim promjenama, tako da je najveći pad BDP-a zabilježen sredinom 1990-ih (čak 11% u 1996.), u doba kada je većina tranzicijskih zemalja već ostvarivala gospodarski oporavak. Rashodi za mirovinsko osiguranje u BDP-u iznosili su oko 8%, dok je udio prosječne mirovine (stopa zamjene) iznosio oko trećine prosječne plaće. Veliki broj umirovljenika bio je tako izložen siromaštvu. Gospodarski problemi, velika zaduženost i male mirovine potakli su sredinom 1990-ih mirovinsku reformu na tri stupa – slično hrvatskom sustavu. Reforma je postupno provedena od 2000. do 2002. godine. Prvi stup je javni sustav međugeneracijske solidarnosti, dok drugi stup obuhvaća obvezne strukovne mirovine. Njime upravljaju privatni mirovinski fondovi. Doprinosi za treći dobrovoljni stup mirovin-

skog osiguranja omogućavaju porezne olakšice. Polovica prikupljenih sredstava mora se ulagati u državne obveznice i/ili bankarske pologe, a do 10% se može ulagati u inozemstvo. Podjednako kao u Hrvatskoj, sindikati su se u Bugarskoj pretvorili od protivnika mirovinske reforme u njenog zastupnika, jer su i sami bili osnivači mirovinskih fondova. Zanimljivo da je u Bugarskoj nositelj reforme bilo Ministarstvo rada, dok je Ministarstvo financija imalo tek sporednu ulogu. Ipak, nije stvoren odgovarajući pravno-zakonski okvir za tu provedbu, a nije osnovano ni tijelo za nadzor mirovinskih fondova.

Četvrti, završni dio knjige posvećen je komparativnoj analizi i zaključku. Iako u temeljnim obilježjima strukturne mirovinske reforme u Latinskoj Americi i istočnoj Europi imaju mnogo sličnosti, svaka je promjena jedinstvena po mnogim svojim obilježjima i uvelike odražava lokalne političke i društvene uvjete i ograničenja. Müller navodi da je potpuna ili djelomična privatizacija mirovinskog osiguranja bila jasna politička preporuka kakve su reformatori u istočnoj Europi dobivali iz inozemstva, ali su ipak domaći politički procesi dovodili do prihvatanja radikalne mirovinske reforme. Čini se očitim da nepovoljno financijsko stanje mirovinskog sustava - koje uvjetuje velike transfere iz proračuna središnje države - otvara prostor za neposredniju i jaču aktivnost i uključenost ministarstava financija (osim u Bugarskoj) u taj proces. Na sličan način veliki vanjski dug znači veći utjecaj Svjetske banke. U većini promatranih zemalja nedovoljna promišljanja i rasprave pri usvajanju zakona utjecali su na ubrzanu potrebu dopunskih zakona i odredbi, osobito onih vezanih za odgovarajući zakonski okvir.

Mirovinska bi reforma u tranzicijskim zemljama trebala postići znatne pozitivne gospodarske učinke, prije svega razvoj financijskog tržišta i povećanje štednje, smanjivanje siromaštva i ekonomske nesi-

gurnosti starijeg stanovništva, te smanjivanje mirovinskih rashoda. Naravno, potpuni učinci mirovinske reforme i mirovinskog sustava koji se sastoji od javnoga i privatnog osiguranja bit će posve jasni tek njegovim potpunim *sazrijevanjem*, onda kad više ne bude osiguranika osiguranih samo u javnom mirovinskom sustavu.

Velika posvećenost mirovinskim reformama, iznimno dobro poznavanje problematike i visoke analitičke sposobnosti Katharine Müller očituju se i u ovoj knjizi. Ona vrlo uspješno osvjetljava dosad prilično zapostavljeno područje: utjecaj političkih čimbenika, te međunarodnih domaćih i inozemnih tijela u određivanju korjenitih promjena mirovinskih sustava, oblikovanju zakona i provedbi reformi. Autorica ne procjenjuje hoće li mirovinske reforme omogućiti i stvarno poboljšavanje mirovinskih sustava, nego istražuje - prije svega političke - čimbenike koji su uvjetovali i odredili privatizaciju mirovinskih sustava. Ova će knjiga bez sumnje uvelike biti smjernica i kriterij kakvoće za daljnje analize mirovinskih i političkih sustava. Teško je očekivati da će netko nadmašiti Katharinu Müller u ozbiljnosti pristupa, analitičkim sposobnostima i otkrivanju prikrivenih veza i utjecaja.

Predrag Bejaković

## THE ECONOMICS OF POVERTY AND INEQUALITY, VOLUME I & II

Frank A. Cowell (ed.)

Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2003., 1295 str.

Siromaštvo i nejednakosti dvije su teme koje stalno zaokupljaju pažnju društvenih znanstvenika, ali i javnosti. Radi se o