

## Socijalna transformacija i socijalna sigurnost u Istočnoj Europi\*

Gunnar Winkler

Povijesno gledano, proteklih pet godina nije dovoljno razdoblje za pravljenje generalizacija o promjenama koje su se dogodile u zemljama Istočne i Središnje Europe. Od početka 80-ih, reformska nastojanja i ideje o reformi socijalizma već su postojale u nekim od ovih zemalja. U Sovjetskom Savezu to je bio slučaj od sredine osamdesetih.

Od kraja 80-ih milijuni ljudi ulagali su napore u ostvarenje socijalne promjene putem političkih i ekonomskih reformi, a neki samo putem šutnje.

Ti napori bili su usmjereni:

- na traženje rasta prosperiteta, boljih uvjeta za korištenje dohotka, čak kada je on bio malen;

- na traženje boljih životnih uvjeta u pogledu stanovanja, zdravstvenih i socijalnih usluga kao i socijalne sigurnosti u starosti;

- na traženje većih individualnih prava u području kulture, umjetnosti, turizma i slobodnog vremena;

- na traženje veće demokratske participacije u odlučivanju kada su u pitanju osobne slobode, a također i socijalna prava;

Prije svega, sve veća socijalna nejednakost između većine stanovništva i vladajuće manjine u pojedinim zemljama 80-ih godina i sve veća nejednakost u životnom standardu između zemalja Središnje i Istočne Europe i Zapadne Europe, bili su odlučujući čimbenici u političkim pokretima koji su imali za cilj oslobađanje sustava - generatora općih uvjeta tih nejednakosti. Humaniji život, dizanje životnog standarda, socijalna sigurnost i jednakost bili su osnovni zahtjevi, predstavljajući središnji dio reformskih ciljeva - čak ako su bili izraženi na različite načine i sa različitim idejama koje korake treba poduzeti.

Nakon pobjede reformskih snaga, narodi tih zemalja pokušavaju vrednovati politiku

svojih vlada i političkih stranaka u cilju da saznaju do koje se mjere poboljšala socijalna situacija i koliko su zahtjevne promjene u glavnim područjima života pojedinca.

Kada se započelo sa reformom sustava socijalne sigurnosti u zemljama Istočne Europe, vidjelo se da postoje mnoge razlike u socijalnoj politici općenito, ali, također, i mnogo zajedničkih obilježja.

Poslije 1945. g. u svim zemljama uvedeni su neki oblici socijalnog osiguranja, socijalnih i zdravstvenih usluga i bazični garantirani dohodak. Sve je to bilo zasnovano na sovjetskom modelu ili njemu prilagođeno.

Kada su reformski procesi započeli oni su morali ukinuti postojeći sustav:

- koji nije pravio razliku (zakonsku, financijsku, organizacionu) između različitih područja socijalne sigurnosti;

- koji je bio ostvarivan putem društvenih tijela isključivo podložnih vladi. Samo u Mađarskoj i Njemačkoj Demokratskoj Republici sustav je djelomično bio financiran od doprinosa poslodavaca. Sustav nije dozvoljavao demokratsku participaciju različitih socijalnih grupa;

- koji je u biti bio zasnovan na sustavu egalitarnih davanja. Oni koji su bili zaposleni imali su prava, koja nisu diferencirana s obzirom na njihov radni doprinos. Izvjesne grupe, na primjer rudari i neki državni namještenici, imali su nešto drugačija prava, ali to je neuporedivo sa razlikama na Zapadu;

- koji je, pored državnih doprinosa, najviše financijski potpomagan od pojedinih poduzeća, među kojima najviše od velikih društvenih koncerna. Sustav se brinuo o svemu, od brige za djecu do brige o starima.

Prijedlozi o tome što treba promijeniti bili su znatno jasnije formulirani, nego li prijedlozi o tome kako ostvariti rekonstrukciju u pogledu

\* Ovaj članak objavljen je u posebnoj publikaciji ICSW *Some Reflections on Social Development in Europe*, (A Contribution to the UN Social Summit), kolovoz, 1994, str. 51-58.

sadržaja, organizacije i iznad svega financiranja.

Reorganizacija sustava socijalne sigurnosti još je u tijeku:

- s različitim i djelomično nejasnim koncepcijama glede ciljeva i zadataka socijalne politike i socijalne sigurnosti;

- s divergentnim koncepcijama o potrebi bazične socijalne sigurnosti i kako je uspostaviti;

- s nejasnim uvjetima financiranja socijalne sigurnosti.

Široki raspon razlika između i unutar zapadnoeuropskih zemalja odražava se u organizacijskim koncepcijama pojedinih vlada i političkih stranaka u različitim istočno europskim zemljama.

Sljedeći činitelji, svakako, utječu na promjene:

1. Promjene su se dogodile i događaju se pod različitim uvjetima glede teritorijalnog i nacionalnog razvoja, na primjer:

- kroz dezintegraciju bivših državnih struktura. Sovjetski Savez se dezintegrirao u velik broj država, a Čehoslovačka se podijelila na dvije države;

- kroz održavanje teritorijalne strukture države, kao u Poljskoj, Mađarskoj, Rumunjskoj i Bugarskoj;

- kroz spajanje država, na primjer DDR i Federalne Njemačke u sustav s tržišnim gospodarstvom.

Uvjeti su uzrokom sasvim različitih zahtjeva glede organizacije procesa socijalne transformacije. Istočna Njemačka je svoje novo socijalno zakonodavstvo uvela iz Zapadne Njemačke, bez obzira što se ono samo dijelom podudaralo sa stanjem razvoja u bivšoj DDR. Druge zemlje bile su prisiljene stvarati sustav socijalnih službi i nove zakone u skladu sa svojim tradicijama i sadašnjim uvjetima. Tako su odnosi između reorganizacije i kontinuiteta, te između onog što je ostvareno ranije i onog što bi trebalo eliminirati kao pogrešno, potpuno različiti u tim zemljama.

Karakteristično je za najveći broj istočnoeuropskih zemalja da su u njima socijalni problemi djelomično zapostavljeni. To je rezultat gospodarskih problema koji imaju svoje korjene u starim naslijeđenim suprotnostima, koje su se sada pojačale. S druge strane, integracija DDR u Federalnu Republiku uvećala je snagu

zemlje i pomakla "Granicu blagostanja" sa središta Njemačke do crte Odra/Nisa.

2. Evidentno je da se politička i socijalna transformacija ovih zemalja nalazi u uskoj korelaciji s gospodarskom rekonstrukcijom. Problemi tranzicije s planskog gospodarstva na tržišno gospodarstvo utječu na probleme "normalnih" promjena gospodarstvenih struktura. Nacionalna podjela rada je propala kao i podjela rada unutar zajedničkog tržišta bivših istočnoeuropskih komunističkih zemalja sa njihovom monostrukturom u industriji i poljoprivredi.

Gospodarski razvoj, propast manje - više zatvorenog istočno-europskog tržišta i nužnost integracije nacionalnih privreda u postojeće globalno tržišno gospodarstvo, podrazumijeva, sa socijalnog stajališta:

- obezvređivanje sadašnjih kvalifikacionih potencijala radne snage. U mnogim slučajevima sadašnja struktura i njen kvalifikacioni sastav ne odgovara budućim gospodarskim strukturama;

- nezaposlenost do sada nepoznatog stupnja, bez ikakvih saznanja o tome kako pribaviti neophodna sredstva za elementarnu socijalnu sigurnost. Objavljena stopa nezaposlenosti od 17,9% u veljači 1994. u Istočnoj Njemačkoj samo je dio stvarnog nedostatka radnih mjesta. Uključujući rad sa skraćenim vremenom, programe prijevremenog umirovljenja i mjere prekvalifikacija, stvarni manjak radnih mjesta iznosi 35%;

- razvoj novog sektora privatnog poduzetništva i povećanje imovinskih i dohodovnih razlika stvarna nov odnos snaga između poslodavaca i posloprimaca.

3. Inflatorne tendencije prouzročene ekonomskim razvojem dovele su do enormnog pada vrijednosti novčanih sredstava - štednje i gotovine, kako za pojedince tako i za poduzeća i državu. U sadašnjoj snazi industrijskih, trgovinskih i financijskih struktura nema rezervi. Nema fondova koji na lokalnoj razini mogu ublažiti socijalne probleme i nema resursa koji se mogu koristiti za sustavnu nadgradnju i razvoj socijalnih institucija i mreže na lokalnoj razini. Ponovna izgradnja sustava socijalne sigurnosti, bez obzira na koji način, sada je u tijeku. Međutim produktivnost pada ili se razvija. Nezaposlenost, siromaštvo i beskućništvo u svim socijalnim slojevima i na svim razinama ubrzano rastu.

4. Paralelno s promjenama u strukturi moći i strukturi zanimanja odvija se rekonstrukcija administracije na svim razinama. Ne planiraju se niti koncepti, niti organizacija ili sadržaji. S iznimkom Njemačke, gdje je "politička klasa iz Savezne Republike preuzela" (Glotz) na sebe i sve instrumente transfera i sve koncepcije jedva da postoje bilo kakvi koncepti razrješavanja nastalih problema. U svim istočnoeuropskim zemljama nedostaju bilo kakve logične koncepcije o načelima i sadržajima buduće socijalne politike putem kojih bi se testirali putevi preorijentacije ili nove orijentacije razvoja u budućnosti. Postoji opasnost da se na cjelokupnu prošlost jednostavno gleda negativno, a da se zapadni modeli nekritički preuzimaju. Posljedice su da oni uvijek ne predstavljaju trenutno efikasna rješenja.

Na primjer, kako osigurati socijalni standard i prava građana? Na osnovi centraliziranog ili decentraliziranog sustava ili je to u nadležnosti poduzeća i lokalnih vlasti? U svim istočnoeuropskim zemljama socijalna prava i socijalne usluge u nadležnosti su državnih poduzeća, a djelomično i udruga. Sa socijalnim i zdravstvenim službama, obrazovanjem i osposobljavanjem, slobodnim vremenom, odnosima i stanovanjem upravlja se na osnovi centralnih upustava velikih ekonomskih grupacija. Socijalna infrastruktura kao što su izvanbolnički odjeli i klinike, obdaništa, odmarališta i stanovi, raspodjeljuje se i ekonomski kontrolira od strane kompanije. S prijelazom na tržišno gospodarstvo, raste pritisak da se te vrste socijalnih djelatnosti prenesu na općinske vlasti. Posljedice su kvantitativno i kvalitativno pogoršanje.

5. Razmatrajući različite situacije u istočno-europskim zemljama, sa socijalnog stajališta, može se ustvrditi sljedeće:

- osnova efikasne socijalne politike osigurava se putem gospodarskih i političkih reformi;
- potreba za reformama odnosi se također na razvoj sustava socijalne sigurnosti u zemlji;
- nastojanja ka integraciji u (zapadna) europske gospodarske sustave, također pretpostavlja sposobnost integracije u "Socijalnu Europu".

Ne postoji široko rasprostranjeno saznanje da tranzicija ka tržišno orijentiranim sustavima nije moguća bez prihvatanja svih njihovih socijalnih nedostataka. Socijalni problemi i sukobi

još se uvijek smatraju posljedicama socijalističkog poretka i vlasničkih odnosa, a manje akumuliranja socijalnih suprotnosti u tržišnom gospodarstvu u postsocijalističkim uvjetima.

Istovremeno, očigledno je da su specifična obilježja socijalnog sektora:

- da nije moguće ući u postojeću zapadni porez, kao u vojni sektor;
- da financijski resursi, mada nedovoljni, ne dolaze u zemlju izvana, kao u gospodarski sektor.

Manje ili više široke prigodne kampanje pomoći značajna su potpora, ali nisu rješenje.

Mnoge reformske snage gajile su i još uvijek gaje iluzije da je moguće bez odgovarajuće gospodarske učinkovitosti stvoriti sustav socijalnih službi, kao npr. u Federalnoj Republici Njemačkoj. Međutim, taj je sustav povijesno vezan uz njemački socijalni i gospodarski razvoj.

U potrazi za novim rješenjima uzimaju se krediti od Zapadne Europe. Ali to podrazumijeva da se uzajmljivači moraju odreći svojih egalitarnih sustava. Pritisak vremena u pronalaženju neophodnih rješenja se povećava, potencijalne suprotnosti rastu.

Neovisno od situacije nove /stare elite nije moguće ostvariti napredak. To znači da je opća tendencija:

- ka povećanju polarizacije između bogatstva malog broja građana i siromaštva sve većeg broja građana, dok opći standard opada;
  - ka gubitku zaposlenja, socijalnoj nesigurnosti i osjećaju neizvjesnosti u pogledu neposredne i dalje budućnosti,
  - ka porastu siromaštva u širokom smislu riječi glede gubitka dohotka, beskućništva, nezaposlenosti, itd. za sada samo za manji dio populacije;
  - ka povećanju nejednakosti između razina unutar radne snage (nekvalificirani - kvalificirani radnici), između generacija (stariji i mladi) i između regija (poljoprivredne regije - regije s industrijskim monostrukturama).
- Temeljne promjene političkih i gospodarskih struktura u Istočnoj Europi trebale bi na koncu rezultirati boljim uvjetima za većinu populacije. Socijalna transformacija u Istočnoj Europi, međutim, sada je još uvijek proces bez plana u potrazi za novim rješenjima (u odnosu na prošlost), koja su ipak manje - više stara (ona zapadnih zemalja).

Socijalni pokreti bili su širi nego što se očekivalo ili planiralo, kada se stara struktura moći dezintegrirala i zamjenjivala novim sustavom.

Socijalni ciljevi daleko od toga da su jedinstveni. Mišljenje zagovornika reformi podijeljena su oko pitanja predvidivih posljedica gospodarskih reformi i koliko brzo treba da se sprovede.

6. Prihvaćajući sve nužne promjene političkih i gospodarskih struktura, uključujući socijalne implikacije, najdrastičnije promjene za individuu su promjene vrijednosti, promjene u perspektivama vrijednosti, promjene u općim uvjetima, prisutne nade i strahovanja. Struktura vrijednosti, ostvarivana desetljećima od nekoliko generacija, uzdrmana je i postala je upitnom ne u sekundarnim područjima nego glede biti ljudskog života. To se odnosi prije svega na:

#### a) Promjene u vrijednosti rada

Ni u jednom području socijalna se transformacija nije dogodila u tako širokom opsegu i lomovima i sa tako dalekosežnim posljedicama i u krucijalnim pitanjima glede pojedinca, kao u području rada.

Potpuno je novo iskustvo da je selekcija i marginalizacija moguća neovisno od učinkovitosti i volje, te uz ograničavanje mogućnost participacije u novoosvojenoj slobodi. Dok je 68% (1990) građana DDR smatralo rad kao najvažniji dio života, a samo 27% kao nešto važno, ovi su se postoci promijenili do 1993. na 79% odnosno 17%.

U proljeće 1990., još u eri DDR i pod dojmom tadašnjeg stanja, rad je figurirao negdje u sredini skale važnih područja u osobnom životu. Dvije godine kasnije on se vidljivo pomakao na skali vrijednosti svih starosnih grupa.

Tendencija je ka revolarizaciji zaposlenja u tri socio-demografske grupe:

- među mladim ljudima ispod 25 godina proporcija onih koji smatraju rad veoma važnim vidljivo se povisila od 67% u 1990. na 84% u 1993;

- u srednjoj starosnoj grupi, od 41 do 50 godina starosti, proporcijalno je najviše onih koji smatraju rad veoma važnim;

- unatoč posebno umanjnim mogućnostima zaposlenja, žene se još uvijek razlikuju od muškaraca u ocjenjivanju rada kao veoma važnog dijela života. Postoci su 78% za žene (1990:70%) i 80% za muškarce.

U zemljama, koje su imale punu uposlenost - čak iako je to bilo do izvjesne mjere subvencionirano putem održavanja neproduktivnih radnih mjesta, situacija da se više cijeni učinkovitost rada - veoma je okrutna posljedica. To će rezultirati ogromnim obezvređivanjem iskustva, znanja, stručnosti, kvalifikacija kao i neposrednim otpuštanjima što dovodi do otvorene ili skrivene nezaposlenosti. To će u centar pažnje dovesti specifične probleme društvenih skupina kao što su stariji, žene, obitelji s jednim roditeljem i nemoćne osobe. Subvencionirana podzaposlenost nadomještena je sa subvencioniranim otpuštanjem s posla. Istraživanja u istočnim i središnjim europskim zemljama ukazuju na visoko rangiranje rada.

Tablica 1.

Preferencije u odnosu na karakter radnog mjesta\*

| Zemlja      | Siguran posao % | Dobro plaćen posao ali rizičan (nesiguran) % |
|-------------|-----------------|--|
| Bugarska    | 65              | 34   |
| Češka       | 48              | 52   |
| Slovačka    | 37              | 63   |
| Mađarska    | 73              | 27   |
| Poljska     | 67              | 33   |
| Rumunjska   | 69              | 31   |
| Slovenija   | 85              | 15   |
| Hrvatska    | 47              | 53   |
| Bjelorusija | 65              | 35   |
| Ukrajina    | 39              | 61   |
| Prosjeck    | 60              | 40   |

\* Izvor: Richard Rose i Christian Haerpfer, *Adapting to Transformation in Eastern Europe: New Democracies Barometer -II*, Centre for Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow G1 1XH, Scotland, 1993.

\*Ispitanicima je postavljeno pitanje: Ovdje je par oprečnih mišljenja o javnim problemima. Za svako od njih molim vas navediti koje je bliže vašem mišljenju:

- dobar je posao onaj koji je siguran, iako i nije dobro plaćen,
- ili
- dobar posao daje i dobre novce, iako on čak nije siguran.

## b) Promjene u vrednovanju socijalne sigurnosti

Sa svim nedostacima u sustavu socijalne sigurnosti, koji je na niskoj razini u svim istočnoeuropskim zemljama, taj sustav su ipak obilježavala:

- sigurnost zaposlenja koje pruža mogućnost održavanja dohotka (bazična nadnica, bazična staračka mirovina, bazična stipendija), kojeg u slučaju neaktivnosti financira država;
- sigurnost socijalne i zdravstvene skrbi neovisno od zaposlenja i učinka i bez plaćanja doprinosa vrijednog spomena.

Sustav je također omogućavao kombiniranje posla i obiteljskih dužnosti putem pogodnosti kao što su dječji vrtići, pristupi obrazovnim ustanovama i mnogo više od toga.

Sve je to bilo na niskoj egalitarnoj razini i mnogi su sve to smatrali nedovoljnim. To je dovelo do toga da ljudi nisu imali potrebe da zaštite svoj ekonomski položaj od "promjena i opasnosti u životu". To uopće nije bilo poznato ili nije postojalo kao takvo. U međuvremenu njihove u svakom slučaju male uštedevine bile su obezvređene ili revalorizirane, u oba slučaja na štetu građana. Osobna imovina ne postoji, jer su zemlja i imovina uglavnom bili u vlasništvu države.

U međuvremenu milijuni ljudi u istočnoeuropskim zemljama doživjeli su i iskusili neefikasne sustave socijalne sigurnosti, koje su mnogi uspoređivali sa svojim bivšim sustavom. U Istočnoj Europi 1993. samo je 11% građana bilo zadovoljnije sa socijalnom sigurnošću u odnosu na onu koja je bila u DDR (građani preko 60 godina starosti 21%). A 65% je smatralo sustav socijalne sigurnosti u DDR djelotvornijim. Građani ne žele da se vrate stari centralizirani uvjeti, ali njima je potrebna solidna temeljna sigurnost. Najvažniji zahtjevi upućuju se prije svega vladi, jer ona još ne uspijeva osigurati socijalne usluge i službe.

\* Ispitanicima je postavljeno pitanje: Ovdje je par oprečnih mišljenja o javnim problemima. Za svakog od njih molim Vas navedite koje je bliže Vašem mišljenju:

- Pojedinaac (individua) treba preuzeti odgovornost za sebe i svoje uzdržavanje,

ili

- Država treba preuzeti odgovornost za svačiju materijalnu sigurnost.

\*\* Ispitanicima je postavljeno pitanje: Ovdje je par oprečnih mišljenja o javnim problemima. Za svakog od njih molim Vas navedite koje je bliže vašem mišljenju:

- Država treba smanjiti poreze čak ako to znači smanjivanje potrošnje za potrebe obrazovanja, zdravstvenu skrb i mirovine,

ili

- Čak ako to znači da ljudi poput mene plaćaju više poreza, država treba trošiti i više na obrazovanje, zdravstvo i mirovine.

Tablica 2.

*Tko treba brinuti o materijalnim uvjetima života \**

| Zemlja                      | Pojedinaac % | Država % |
|-----------------------------|--------------|----------|
| Bugarska                    | 37           | 63       |
| Češka                       | 54           | 46       |
| Slovačka                    | 43           | 57       |
| Mađarska                    | 40           | 60       |
| Poljska                     | 15           | 85       |
| Rumunjska                   | 46           | 54       |
| Slovenija                   | 44           | 55       |
| Hrvatska                    | 60           | 40       |
| Bjelorusija                 | 47           | 52       |
| Ukrajina                    | 43           | 57       |
| Prosjeck (nove demokracije) | 43           | 57       |

\* Izvor: isti kao i za tab. 1.

Tablica 3.

*Mišljenje o porezima \*\**

| Zemlja                      | Niski porezi i potrošnja % | Visoki porezi i potrošnja % |
|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Bugarska                    | 35                         | 65                          |
| Češka                       | 26                         | 74                          |
| Slovačka                    | 28                         | 72                          |
| Mađarska                    | 45                         | 55                          |
| Poljska                     | 35                         | 65                          |
| Rumunjska                   | 36                         | 64                          |
| Slovenija                   | 49                         | 51                          |
| Hrvatska                    | 53                         | 47                          |
| Bjelorusija                 | 19                         | 81                          |
| Ukrajina                    | 30                         | 70                          |
| Prosjeck (nove demokracije) | 35                         | 65                          |

Izvor: isti kao i za tab. 1.

## c) Rastuća polarizacija i diferencijacije u životnim situacijama za što pojedinac u najvećem broju slučajeva nije odgovoran i na što ne može da utjecati

To se odnosi na:

- rastuće siromaštvo sve većeg dijela populacije u bivšim egalitarnim zajednicama, sa relativno malim grupama privilegiranih osoba,

čiji se životni uvjeti nisu mnogo razlikovali od onih prosječnog građanina u usporedbi sa zapadnim društvima. Sada se one pretvaraju u zajednice masovnog siromaštva u razmjerima nepoznatim u tim zemljama;

- rastuće beskućništvo zbog inflacije, gubitka dohotka i imovinskih ograničenja;

- rastući kriminal koji proizvodi siromaštvo, ekstremizam, zloupotrebu droga, itd.

Za relativno mnogo građana promjena je značila nepredviđeni nazadak i oni su morali izmjeniti svoje životne planove. To se u velikom stupnju odnosi na bivšu umjetničku, političku i akademsku inteligenciju u tim zemljama.

Ne treba previdjeti da je takav razvoj proizveo rastući broj osoba u pričuvi spremnih da prihvate ideje komunističke reforme, ali također osoba spremnih da se stave na stranu opasnih ekstremnih, desnih, nacionalističkih, militantnih snaga.

\*\*\*

U zaključku se mora konstatirati da se inicijalne promjene u socijalnom području, zbog gospodarskog i političkog razvoja, još nisu oživotvorile prema očekivanjima u istočnim i srednjeeuropskim zemljama. Postojeći zahtjevi za reformama za sada nisu ispunjeni preuzimanjem rješenja Zapadne Europe. Nastojanja da se koncepcije i rješenja povežu s historijskom tradicijom i prošlošću tih zemalja, umjesto jednostavnog napuštanja dostignuća prethodnih pedeset godina, nalaze se na samom početku. Ove zemlje moraju osigurati viši stupanj socijalnog razvoja i pokušati dograditi tradiciju i prošla dostignuća. One se moraju udaljiti od ideje nepravednih nejednakosti.

Na taj način bit će moguće ostvariti do sada nepoznate modele iz Istočne Europe, pored onih u Zapadnoj Europi. Ne treba očekivati da će ta buduća progresivna rješenja biti na višoj razini socijalne sigurnosti. Eventualno, nacionalni socijalni procesi mogu postati i biti dio europskog procesa integracije i osigurati nužna dostignuća u slobodama građana u Istočnoj i Srednjoj Europi.

S engleskog preveo Vladimir Cvjetičanin