

Socijalna politika postsocijalističkih zemalja

Vlado Puljiz
Pravni fakultet
Zagreb

Pregledni članak
UDK 304 (4-11)
Primljeno: studeni 1993.

U prvom dijelu članka autor daje pregled socijalne politike evropskih socijalističkih zemalja prije sloma socijalizma 1989/90. godine. Tada je socijalna politika bila u službi autoritarne ideologije i državnog paternalizma.

U drugom dijelu analiziraju se socijalni problemi i mjere socijalne politike u razdoblju tzv. postsocijalizma, koji su nastali u procesu prelaska u pluralističko društvo i tržišnu ekonomiju.

Na kraju priloga daju se procjene o modelima socijalne politike koji će u narednom razdoblju prevladati u pojedinim od tih zemalja.

Pad socijalističkih režima u istočnoevropskim zemljama i u Sovjetskom Savezu krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, kojeg je metafora rušenje Berlinskog zida 1989. godine, prouzročio je šok i silnu pažnju u svijetu.¹ Danas imamo obilnu znanstvenu i drugu literaturu koja se bavi tim epohalnim događajem u suvremenoj povijesti. Na različite načine osvijetljavaju se uzroci, sadržaj, izvedba i posljedice pada "carstva zla", kako ga je nazvao američki predsjednik Reagan.

U početku je prevladavalo iznenađenje naglošću i brzinom sloma socijalizma. Bilo je i pretjerivanja u prvim procjenama budućeg razvoja svijeta. U tom kontekstu treba spomenuti tezu F. Fukuyame, službenika State Departmenta, o "kraju povijesti". Po njegovu mišljenju "kraj povijesti" slijedi ideološka blokovska sučeljavanja u razdoblju nakon drugog svjetskog rata. Pobjeda zapadnog kapitalističkog liberalizma nad istočnim socijalističkim kolektivizmom svodi daljnji razvoj svi-

jeta u samo jednu ideološku shemu, tj. onu koja dominira na Zapadu.²

Nakon kratke euforije kod analitičara je nastupilo otrežnjenje u sagledavanju posljedica revolucije 1989. Događaji koji su uslijedili, a prije svega sukobi među novonastalim državama, potom gospodarska kriza, teškoće stvaranja demokratskih institucija, socijalne tenzije i drugo, dali su povoda za skeptična razmišljanja o posljedicama nastalih promjena. Sada se sve više govori o obećavajućoj, ali nesigurnoj tranziciji, o tome da revolucija na Istoku nije donijela nikakvu novu ideju ili je pak nagovijestila povratak starih ideja (Dahrendorf, 1990). U prvi plan izbile su ogromne teškoće tranzicije. Postaje očigledno da prelazak iz socijalističkih u demokratska pluralistička društva neće biti brz niti lak. Čak se i ishodi tog prelaza u nekim zemljama dovode u pitanje (Ružica, 1991). Ako se u početku činilo da će sve istočnoevropske zemlje prihvatiti zapadne modele društvenog razvoja, danas se za neke od njih predviđaju izvaneurop-

¹ U ovom prilogu neće biti riječi o socijalnoj politici u Rusiji. Gorbacovljeve reforme ipak su bile namijenjene "popravljanju socijalizma", dok radikalne reforme slijede tek nakon Jeljcinova uspona na vlast nakon pokušaja državnog udara 1991. godine. Od tada je prošlo malo vremena za recenzija saznanja.

² Fukuyama, govoreći o posljedicama "kraja povijesti", kaže: "Kraj povijesti bit će vrlo dosadno vrijeme; rasprostranjene ideološke borbe koje su tražile veliku hrabrost i idealizam bit će zamijenjene ekonomskom kalkulacijom, tehničkim rješavanjem problema, problemima okoline i zadovoljavanjem potrošačkih potreba". Fukuyama, F.: The end of history, *The National Interest*, ljeto 1989. godine.

ski modeli kapitalizma. Ispod privida uniformnosti socijalističkog svijeta nakon 1989. godine na površinu je izbila sva njegova raznovrsnost, proistekla iz razlika u tradicijama, stupnju razvijenosti, mentalitetima pojedinih naroda. Uostalom, neki se na europskom Istoku, a među njima češki predsjednik V. Havel, bune protiv izraza "postsocijalizam", koji kao pojam sugerira uniformnost pristupa bivšim socijalističkim zemljama, a one su među sobom dosta različite. U svakom slučaju za sve te zemlje danas je središnje pitanje: kojim putem izići iz socijalizma? (Konopasek, 1991).

U prvim godinama postsocijalizma u istočnoeuropskim zemljama na površinu su, pored gospodarskih i političkih, izbili socijalni problemi. Desio se pad standarda, pojavila se socijalna nesigurnost najviše kao posljedica sve veće nezaposlenosti, ostvarene su promjene u shemama socijalnog osiguranja, radi se na uvođenju tržišnih elemenata i slično. Socijalna politika u tim se zemljama našla pred velikim izazovima, na koje nije jednostavno pronaći prave odgovore.

No prije izlaganja o problemima socijalne politike u tranziciji korisno je podsjetiti se na osnovna obilježja socijalne politike u razdoblju vladavine socijalizma u istočnoj Europi.

SOCIJALNA POLITIKA U VRIJEME SOCIJALIZMA

O socijalnoj politici u istočnoeuropskim zemljama u vrijeme socijalizma postoje dvije osnovne, donekle oprečne ocjene.

Neki zapadni autori podcrtavaju prednosti te socijalne politike koje se ogledaju u visokim subvencijama za hranu i stanove, punoj uposlenosti, besplatnoj zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju te jeftinim uslugama u kulturi. Taj tip socijalne države, tvrde oni, proizvod je kontrakta između državno-partijskog aparata (nomenklature) s jedne i širokih slojeva stanovništva s druge strane. Pri tome, nomenklatura za sebe zadržava više skrivene nego vidljive privilegije koje široki slojevi prihvaćaju dok im je zajamčen osnovni standard i socijalna sigurnost (Feher, Arato, 1989).

Kod autora s Istoka prevladavaju negativne ocjene socijalističke socijalne politike. U tom smislu karakterističan je iskaz J. Szalai o socijalnoj politici Mađarske. Ona kaže da je ta politika bila "...iritirajuća, ponižavajuća, s

mučnim i nepravednim iskustvima nezaštićenosti i kronične nestašice. Socijalna politika vezana je uz nezadovoljene potrebe, neprihvatljive birokratske regulacije, našumične provizije i usluge na neprihvatljivoj razini" (Szalai, 1990: 92).

Socijalna politika bila je dio ideologije. Kao takva ona je integrirana u politički sustav i važan je aspekt političke retorike. Na površini ta se politika legitimira u jednakosti šansi, pravednoj raspodjeli dohotka, jednakosti spolova, u niskoj stopi nezaposlenosti i regionalnoj distribuciji resursa. Mnogi smatraju da je ta socijalna politika imala negativne učinke na ekonomsku politiku, jer su njeni elementi bili nekritički ugrađeni u ekonomiju, kako na nacionalnoj razini tako i na razini poduzeća. Ako tu politiku želimo situirati u jedan od Titmussovih modela, onda je ona najbliža institucionalno-distributivnom modelu (Titmuss, 1974: 31). Međutim, pažljiva analiza stanja u pojedinim zemljama pokazuje da su u distribuciji dobara, mada diskriminirani, pored države sudjelovali i drugi akteri (npr. Katolička crkva). Rezultati te politike mogu se u pojedinim aspektima sumirati otprilike na sljedeći način (Deacon, 1992).

RAD. Pravo na rad u bivšim socijalističkim zemljama definirano je u ustavu. Radno mjesto dostupno je gotovo svim građanima, kako muškarcima tako i ženama. Ipak, prisutna je prikrivena nezaposlenost. Ljudi su formalno zaposleni, ali nemaju što raditi. Bolje je govoriti o podjeli poslova nego o punoj uposlenosti. Socijalistička etika rad tretira više kao obvezu nego kao pravo. Sovjetski autor Shubkin, ukazujući na nasljeđe radne orijentacije u sovjetskoj socijalnoj politici, zaključuje da ono počiva na uskoj povezanosti između socijalne politike i prisilnog rada (Shubkin, 1992). Nezaposlenost je u neku ruku kriminalni izazov. Stoga država i pojedina poduzeća imaju jaka sredstva prisile kojima pojedince mogu natjerati da prihvate bilo kakav posao. Rad kao zapošljavanje javlja se kao neka vrsta socijalne i ideološke kontrole (Marklund, 1993).

ZARADE. Naknade za rad su niske i od njih se teško može živjeti. Zato je veoma rasprostranjen rad "na crno". Ipak su neke kategorije radnika dobro plaćene, kao što su rudari, metalski, transportni radnici. Oni po zaradama stoje povoljnije nego liječnici ili prosvjetni radnici. Radi se o tome da se preko

reprezentativnih grupa radničke klase legitimira radnička država. Postoje skrivene privilegije nomenklature. Počelo je s izdvojenim trgovinama, a kasnije se proširilo na druge elemente standarda (ljetovanja, liječenja, putovanja, dače i sl.). Indikativno je da su upravo te privilegije državno-partijskog aparata bile jedan od glavnih uzroka provala narodnog bijesa prilikom pobuna u istočnoeuropskim zemljama. Kratko rečeno, distribucija radnih statusa nije bila vezana uz učinak, nego na lojalnost sustavu, pa je djelovala destimulativno i kočila je gospodarski i socijalni napredak.

ZDRAVSTVO. Socijalne su usluge bile besplatne ili vrlo jeftine. To posebno vrijedi za zdravstvo. Zdravstvena je zaštita ekstenzivna, uglavnom zasnovana na radu medicinskog osoblja. Broj doktora i bolničkih kreveta u odnosu prema stanovništvu veći je nego na Zapadu. Nedostajalo je, međutim, medicinske opreme. Općenito je opskrba zdravstvenih institucija slaba, a liječnici i drugi zdravstveni radnici su slabo plaćeni. Postoje, doduše, oaze vrhunske medicine, ali one služe u reprezentativne, potemkinovske svrhe i nedostižne su običnom puku. Uobičajeno je da rodbina donosi hranu bolesnicima, da se na crno kupuju lijekovi, da se podmićuju liječnici. J.Szalai piše o dualnom zdravstvu u Mađarskoj, koje je posljedica prešutnog konsenzusa između vlasti, zdravstvenih radnika i naroda. Liječnici dobivaju male plaće od države, ali primaju novac ili druge naknade od pacijenata, koji su opet uvjereni da moraju dodatno plaćati ako žele dobiti primjerenu medicinsku uslugu (Szalai, 1992). Nasuprot ekstenzivnom zdravstvu socijalni sustav pogoduje narušavanju zdravlja. Raširena je polucija. Ima mnogo opasne industrije, a zaštita je slaba. Zbog toga se dešavaju katastrofe, kao ona u Černobilu. U društvu je ukorijenjen alkoholizam, a dosta je samoubojstava. Stope smrtnosti veće su nego na Zapadu. Postoji dualitet života: javno je sve skladno (u novinama nema crnih rubrika), dok je privatni život u opreci s time pun nedaća i patologije.

STANOVANJE. Pravo na stan je zakonski proklamirano. Svatko ima pravo na rješenje stambenog problema. Međutim, postoji stalni manjak stanova. Stanarine su niske, a stanovi nekvalitetni i prenaseljeni. Uobičajeno je da u istom stanu žive tri generacije, a često i bračni partneri nakon rastave. U kućama je dosta za-

jedničkih prostorija (kuhinje, kupaonice, zahodi), što daje dojam izobličene kolektivizma. To uzrokuje mnoge frustracije i konflikte. Ipak, dobiti stan velika je privilegija. Rasprodjela je stanova moćno sredstvo socijalne kontrole od strane vlasti. Naravno, najbolji su stanovi rezervirani za pripadnike nomenklature, dok neke marginalne grupe, kao Romi u Sovjetskom Savezu, nastanjuju kuće koje su bez električne struje, tekuće vode, a žive u perifernim kvartovima s neasfaltiranim ulicama.

SOCIJALNO OSIGURANJE. Sustav socijalnog osiguranja dosta je razvijen. Naknade (mirovine, bolesnička opskrbnina) relativno su visoke u usporedbi prema plaćama. Naknade za nezaposlenost ili uopće nema ili su veoma niske. Odlazak u mirovinu dosta je liberaliziran, a umirovljenja radnika ponekad služe za rješavanje drugih problema. Država u potpunosti kontrolira fondove socijalnog osiguranja. Veza između doprinosa radnika i socijalnih naknada praktično je prekinuta. Tako se stvara uvjerenje da su mirovine i druga socijalna davanja neka vrsta državnog poklona. Najteža je situacija onih građana koji su isključeni iz društva, a to su nezaposleni, nesposobni za rad, alkoholičari, politički disidenti. Oni su negativno stigmatizirani i nisu predmet brige državnih organa.

POLOŽAJ OBITELJI I ŽENE. Država je prilično izdašna u obiteljskoj politici. Obitelj je socijalna jedinica na kojoj počiva društvo, pa se država trudi da na nju utječe. može se reći da je bila reducirana "duhovna uloga obitelji" zbog toga što je bila previše socijalizirana od strane države. Žene su masovno zapošljavane. Udio zaposlenih žena u nekim je zemljama (Češkoslovačka) dosegao 45% sve radne snage. Dugotrajni su porodijski dopusti. Radi zbrinjavanja djece postoji ekstenzivan sustav dječjih jaslica i vrtića, koji su visoko subvencionirani. Usluge u institucijama dječje zaštite ipak su nekvalitetne. Abortus je slobodan. Jedino je službeno zabranjen u Rumunjskoj, u kojoj se povezala socijalistička i nacionalna ortodoksija. Mada se žena zaposlila, podjela rada u obitelji nije se bitno promijenila. Žena nastavlja obavljati domaćinske poslove. Nova prava i stare obveze nisu usklađeni, pa žena u obitelji nosi veliki teret.

CIJENE HRANE I KOMUNALNIH USLUGA. Hrana je jeftina, ali zato nekvalitetna. Bolji prehrambeni proizvodi mogu se

dobiti na paralelnom tržištu gdje se pojavljuju mali privatni proizvođači i trgovci. Također su jeftine komunalne usluge: voda, struja, grijanje, javni prijevoz. Hruščov je svojevrjeme najavljivao da će te usluge, a k tome kruh i mlijeko, u "zrelom socijalizmu" koji je on projicirao u 80-te godine, biti potpuno besplatne.

* * *

Dakle, cijela je socijalna politika obilježena paternalizmom i distributerskom ulogom države. Država raspoláže nacionalnim dohotkom i socijalnim statusima i dijeli ih prema kriterijima lojalnosti. Građani se preko države zapošljavaju, dobivaju stan, usluge, plaće, socijalne naknade. Cijeli sustav socijalnih transfera je netransparentan, u njemu se ne vide veze između poreza, doprinosa i socijalnih davanja. Sindikati, koji trebaju organizirati zaposlene i zastupati njihove interese, obavljaju samo neke tehničke poslove u korist radnika, a u stvari su transmisija vlasti. Nema autonomnih akcija pojedinaca, grupa ili nezavisnih institucija (iznimka je donekle Katolička crkva u Poljskoj). Ukupno stanje pogoduje izdizanju države iznad društva i njegovoj posvećenijoj kontroli. Socijalna je politika u tome ključna poluga.

SOCIJALNA POLITIKA TRANZICIJE

Tranzicija u našem kontekstu podrazumijeva proces prelaska iz stanja socijalističkog kolektivizma u građansko kapitalističko društvo. Mogu se u prvi plan istaknuti i druge dimenzije tranzicije. Npr. prelazak od centralno-planske na tržišnu privredu, od jednopartijskog ideološkog monolitizma ka političkom pluralizmu itd.

Osnovni problem koji se u tranziciji javlja jest odsutnost prijeko potrebnog ambijenta za funkcioniranje novog društva. Jedan se sustav ruši, a drugi tek nastaje. U postsocijalističkim zemljama nema dovoljno snažne privatnovlasičke strukture, nedostaju poduzetničke klase. Nadalje, nisu prisutni svi nužni elementi tržišta. Uspostavljena je parlamentarna demokracija, ali je ona krhka i pravila demokracije još nisu ustaljena. Tek je u nastanku civilno društvo, koje je u razvijenim zemljama snažna potpora građanskim slobodama i demokraciji. Mediji su pretežno pod kontrolom vlasti i teško se osamostaljuju. Raspad mnogonacionalnih zajednica uzrokuje nastanak novih

država. To uzrokuje međunacionalne sukobe. Umjesto velikog sovjetskog nastaju mali agresivni imperijalizmi koji aspiriraju na osvajanje tuđih teritorija. Istodobno, u novim državama otvara se problem novonastalih nacionalnih manjina.

PRIVATIZACIJA. Jedan od najkompleksnijih problema tranzicije jest privatizacija sredstava za proizvodnju. Ona se odvija veoma sporo. Većina nacionalnih dobara i proizvodnih sredstava još je uvijek u rukama države. U Ukrajini je do sada privatizirano 1% poduzeća. U Mađarskoj je do listopada 1992. godine privatizacija obuhvatila 8,3% državne imovine. U Poljskoj je iste godine udio privatnog sektora iznosio 29%, a u Češkoj i Slovačkoj (prije odvajanja) 10% radne snage radilo je u privatnom sektoru. Privatizacija je pobudila velika očekivanja. Sada joj potpora u javnosti opada. Sredinom 1992. godine samo 18% ispitanih građana Poljske pozitivno je ocjenjivalo privatizaciju, u Mađarskoj joj je neznatna većina bila sklona. Tek je u Češkoj i Slovačkoj privatizacija dobila bolju ocjenu (Kiss, 1993). Osnovni razlog nezadovoljstva jest u raskoraku između privatizacije i socijalne pravde. Radi se o "pošteno nepoštenoj" igri koja se odvija s mnogo skandala i koja produbljuje društvene nejednakosti. Proturječni su i sami ciljevi privatizacije. S jedne strane želi se uvesti tržište i moderna tehnologija, ali se s druge strane zanemaruje problemi infrastrukture i radne snage koja ostaje bez posla.

NEZAPOSLENOST. Uvođenje tržišta i privatizacija izazvali su veliku nezaposlenost u postsocijalističkim zemljama. Nezaposlenost se kreće do 30%, kao npr. u Bugarskoj. Najmanja je u Češkoj i Slovačkoj (3%). Pojavile su se različite sheme socijalne politike za zbrinjavanje nezaposlenih. Negdje su te sheme tek na početku, a drugdje su dosta razvijene. Najizdašnija u davanjima za nezaposlene je Bugarska. Tamo je 1981. godine osnovan Fond za nezaposlene, a visina naknade kreće se oko 80% plaće. Uvedeno je i fleksibilno zapošljavanje, putem kojeg se otvara mogućnost djelomičnog rada, rada svaki drugi dan, skraćenog radnog vijeka (Deacon i Vidinova, 1992). U Poljskoj je u pogledu zapošljavanja prvi ministar rada Jacek Kuron zacrtao neinterventičku politiku. U Poljskoj veliku pažnju poklanjaju oživljavanju malih gradova, lokalnim ini-

cijativama i zonama poduzetništva. Nezaposlenih je ipak puno. To što nema više registriranih nezaposlenih, zaslužna je rasprostranjena siva ekonomija. U krizi se građani sami snalaze i gube vjeru u pomoć države (Millard, 1992). Općenito se može reći: što je nezaposlenost raširenija i što dulje traje, naknade za nezaposlene su manje i kraće trajaju.

PAD STANDARDA. Zbog ukidanja subvencija i naglog rasta cijena došlo je do pada standarda stanovništva za oko 30%. To je izazvalo frustracije građana, a naročito su pogođene socijalno ranjive grupe. U svijesti stanovništva prevladava egalitarna, distributerska koncepcija socijalne pravde, koju sada treba zamijeniti liberalnom, tržišnom koncepcijom. Različiti su odgovori države na krizu standarda. Uglavnom se koriste defanzivne mjere socijalne politike, koje se sastoje u indeksaciji zarada, mirovina i socijalnih davanja, raznim kompenzacijama za cijene osnovnih proizvoda, zaštiti najugroženijeg stanovništva. Ono što je svakako pozitivno u novoj socijalnoj politici jest ukidanje privilegija nomenklature. No tranzicija je na površinu izbacila nove socijalne elite, koje su se spojile s preobraženim starim elitama.

NOVO SOCIJALNO OSIGURANJE. Promijenila se situacija u sustavu socijalne sigurnosti. Nastoji se prijeći na tehniku socijalnog osiguranja na osnovi doprinosa poslodavaca i radnika (bismarckovski model). To znači osamostaljenje fondova socijalnog osiguranja od države. No javljaju se problemi pri prelasku s jedne na drugu shemu socijalnog osiguranja. Naime, u fondovima se pojavljuju deficiti zbog pada doprinosa od poduzeća. Radi se o nesposobnosti novih poslodavaca da plaćaju obveze prema fondovima. U samom mirovinskom osiguranju došlo je do ukidanja privilegija bivšim partijskim funkcionerima i državnim dužnosnicima. Pogođene su i neke grupe radnika, npr. rudari. U Poljskoj se na Ustavnom sudu pojavila tužba zakinutih skupina umirovljenika. Sličnih konflikata ima i u drugim zemljama (Rys, 1993). Neke su zemlje pokušale olakšati situaciju fondova socijalnog osiguranja nastojeći ih prebaciti na kolosijek privatizacije. Pokazalo se da ta solucija zasad nema izgleda. Zanimljivo je da u javnosti nije bilo velike rasprave o novom sustavu socijalne sigurnosti. Sve se vrtilo u ministarstvima. Život u javnosti nastaje tek kada se povrede

neka prava. Znanja se, dakle, stječu na vlastitom iskustvu. Možda je to stoga što "socijalne garancije" iz doba komunizma stvaraju negativnu konotaciju cijelom socijalnopolitičkom sektoru. Čak je i u akademskim krugovima prisutna izvjesna odbojnost prema socijalnim temama. Stoga političari u socijalnopolitičke rasprave ulaze nepripremljeni, bez solidnih znanja i dokumentarnih podloga. Zato u socijalnoj politici prevladava improvizacija i ad hocizam.

REFORMA ZDRAVSTVA. Nezadovoljstvo starim sustavom zdravstva bilo je vrlo veliko. Stoga je u zdravstvu iskazana veća spremnost za promjene. Komunistički je sustav toliko diskreditirao ideju zdravstvene državne usluge da je 1991. godine mađarska vlada proklamirala da "zdravstvena zaštita više nije građansko pravo" (Rys, 1993). Osnovna je intencija da se smanje državne subvencije i da se povećaju participacije građana. Dolazi do rasta cijena lijekova, većeg sudjelovanja lokalnih vlasti u upravljanju zdravstvom. Marketizacija zdravstva ipak ide dosta sporo. Učinjeni su neki koraci u privatizaciji, ali ključne zdravstvene institucije nisu time zahvaćene. Ukratko, očekuje se da će se stanovništvo, koje je naučilo mnogo trošiti u zdravstvu, naviknuti na ograničena sredstva i da će racionalizirati zdravstvene izdatke.

STAMBENA POLITIKA. Država se pokušava povući iz područja stanovanja. U Češkoj i Slovačkoj stanarine su porasle i do 100%. Zato je trebalo uvesti dodatke za stanovanje siromašnim građanima. Zbog visokih stanarina mnogi od njih padaju ispod linije siromaštva. Kao organizirana socijalna grupa javljaju se vlasnici nacionaliziranih stanova koji traže povrat imovine (Castle-Kanerova, 1992). Za vlade nastaje delikatno pitanje: da li dati naturalnu ili financijsku kompenzaciju vlasnicima nacionaliziranih stanova? U Poljskoj su se građani za kratko vrijeme također susreli s realnim troškovima stanovanja. To je prouzročilo pad standarda, pa je država morala odgovoriti ameliorativnim mjerama putem stambene pomoći najugroženijim građanima. Još je teža situacija onih koji nemaju stanove, a takvih je u Poljskoj oko 2 mln. Uglavnom je riječ o mladim, nezaposlenim građanima. Vlada pokušava voditi diferencirani politiku prema trima kategorijama građana: bogatima koji sami mogu izgraditi stan, sred-

njima kojima trebaju stambeni krediti i siromašnima kojima u rješavanju stambenog problema moraju pomoći vladine agencije (Milard, 1992).

POLITIKA PREMA OBITELJI. Nezaposlenost je najviše pogodila žensku radnu snagu. Stoga se dogodio "povratak" žene u obitelj. Na djelu je retradicionalizacija obitelji. Naglašava se uloga obitelji u duhovnoj sferi koja je, prema kritičarima prošlosti, bila zapostavljena. Govori se o oživljavanju primarne solidarnosti i porodičnog suvereniteta. U Poljskoj su osjetno smanjeni kapaciteti predškolskih ustanova. Država i poduzeća za njih ne daju subvencije, pa se financiranje nastoji prebaciti na lokalne organe vlasti, koji opet za to nemaju dovoljno sredstava.

* * *

Može se reći da se socijalna politika u postsocijalističkim zemljama odvija između dva kontradiktorna sklopa akcija.

S jedne strane nastoje se liječiti negativni efekti transformacije društva, a s druge želi se napredovati prema novoj shemi socijalne sigurnosti prilagođene tržišnom gospodarstvu. Te dvije politike imaju i različitu klijentelu. Prvoj pripadaju novom politikom "isključeni" društveni slojevi, a drugoj društvene elite i u novi sustav etablirani dijelovi populacije.

Prva politika sada je primjetnija. Ona podrazumijeva "socijalnu sigurnosnu mrežu" (social safety net), koja je posljednje utočište za ugroženu populaciju. No u nekim se zemljama (npr. u Češkoj i Slovačkoj) među ciljeve te politike uvrštava reintegracija nezaposlenih građana.

Intervencija države putem socijalnozaštitnih mjera proturječi proklamiranom cilju o njenom postepenom povlačenju iz socijalne sfere. Ipak izgleda da je snažna uloga države u sadašnjoj fazi neminovna. Naime, jedino snažna država svojim mjerama može spriječiti opasno raslojavanje društva. U tome se slaže većina analitičara prilika u postsocijalističkim zemljama. Tek kada se uspostavi normalno funkcioniranje tržišta i popravi gospodarska situacija i razvije civilno društvo, bit će moguće u potpunosti razviti nove sheme socijalne sigurnosti koje će smanjiti ulogu države, a povećati učešće građana i njihovih organizacija.

PERSPEKTIVE SOCIJALNE POLITIKE

Postavlja se pitanje: što će se desiti u budućnosti, koji je daljnji put razvoja postsocijalističkih zemalja u socijalnoj sferi?

Mnogo će čimbenika na to utjecati. Jedan od ključnih svakako je gospodarska razvijanost prema kojoj se te zemlje znatno međusobno diferenciraju. Isto su tako važne stope rasta koje indiciraju stanje i trendove promjena u gospodarstvu. Socijalna će politika ovisiti i o rasporedu političkih snaga u postsocijalističkim društvima. Lijeve partije i sindikati priklanjat će se jačem državnom intervencionizmu, a desne smanjenoj ulozi države i većem utjecaju tržišta, obitelji i organizacija voluntary - sektora. Sada je vidljivo da je utjecaj lijevice veći u istočnim, pravoslavnim zemljama, dok su liberalne i srodne partije jače u zemljama srednje Europe. U neku ruku može se govoriti o dvije postsocijalističke Europe: istočnoj i zapadnoj.

Treba spomenuti utjecaj crkve. On je posebno izražen u nekim katoličkim zemljama, kao što je Poljska. U toj se zemlji utjecaj Crkve u političkom životu pojačao nakon izbora Voytile za papu. Djelovanje Katoličke crkve osjeća se najviše u politici prema obitelji te u obrazovnoj politici.

Važne su i političke tradicije. Zemlje koje su imale dugo razdoblje demokracije prije nastupanja socijalizma (npr. Češka) lakše ostvaruju tranziciju prema građanskom društvu. S druge strane zemlje bez demokratskih tradicija, s jakim nasljeđem autoritarnosti (npr. Rusija), teško uspostavljaju novi model društvene organizacije.

Treba spomenuti i druge faktore, kao što je priroda i način ostvarenja "revolucije 1989. godine". Negdje su promjene izazvane dugim otporom radništva komunističkoj vlasti (Poljska). Drugdje je nosilac otpora bila disidentska inteligencija (Čehoslovačka). U Mađarskoj je ključne preobrazbe ponijela reformistička struja u vladajućoj komunističkoj partiji, a u Sovjetskom Savezu promjene su oktroirane s vrha vlasti (Gorbačov). Konačno, u nekim se zemljama desila autentična narodna pobuna protiv komunističke diktature (Rumunjska), a u drugim su narodi, nakon propasti višenacionalnih socijalističkih država u kojima su živjeli, morali ratovati protiv imperijalizma većih naroda kako bi dobili pravo na samosta-

lan put (Hrvatska, Slovenija, Bosna i Hercegovina). Svemu tome treba pridodati pritisak međunarodnih institucija (npr. MMF-a) te volju političkih elita da prihvate zapadni model društvenog razvoja, odnosno da ga otklone ili pak znatno modificiraju.

B. Deacon pokušava proniknuti u osnovni pravac socijalnih promjena u pojedinim zemljama. On smatra da u Mađarskoj prevladava podijeljenost društva. Mladoj buržoaziji, većinom nastaloj tijekom katarovskih reformi u socijalizmu, odgovara liberalna koncepcija, dok su siromašni, radnički slojevi privrženi paternalizmu države. Zasad su liberali jači od svojih protivnika. U Poljskoj je nastupila apatija širokih slojeva naroda zbog razočarenja ostvarenjima postsocijalizma. Takva atmosfera ne pogoduje razvoju demokratskih institucija. Deacon u Poljskoj vidi indikatore autoritarnog konzervativizma s populističkim tendencijama. Češkoslovačka, a sada Češka, ima jake prijatelne socijal-demokratske tradicije koje

se sada obnavljaju u kombinaciji s elementima liberalizma. U Rusiji, Rumunjskoj, Bugarskoj, Srbiji i u nekim drugim zemljama održavaju se stare komunističke elite koje su sklone konzervativnom paternalističkom socijalizmu (Deacon, 1992).

U taj kontekst treba smjestiti i socijalne politike postsocijalističkih zemalja. Danas je, u svjetlu četverogodišnjeg iskustva, teško očekivati da će u svim zemljama prevladati zapadnjački model socijalne politike, kako ih ocrtavaju najpoznatiji autori na Zapadu. Imaju izgleda modeli karakteristični za neke azijske i latinsko-američke "nezrele demokracije".

Ukratko, u postsocijalističkim zemljama vlada velika neizvjesnost u pogledu budućeg socijalnog razvoja, dakle i modeliranja socijalne politike. Iz mukotrpne i naizgled kaotične tranzicije pomaljuju se različiti modeli socijalne politike, u skladu s općim društvenim okvirima, koji se temelje na gospodarskim, političkim i povijesnim faktorima.

LITERATURA

- Castle-Kanerova, M. (1992), Social policy in Czechoslovakia, in Deacon, B. (ed.), *New Eastern Europe; Social Policy Past, Present and Future*, London - Newbury Park - New Delhi: Sage.
- Dahrendorf, R. (1990), *Reflection on the Revolution in Europe*, New York: Random House.
- Deacon, B. (1992) (ed.), *The New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*, London - Newbury Park - New Delhi: Sage.
- Deacon, B., Vidinova, A., Social Policy in Bulgaria (1992), in Deacon, B. (ed.), *New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*, London - Newbury Park - New Delhi: Sage.
- Deacon, B. and Szalai, J. (ed.) (1990), *Social Policy in the New Eastern Europe*, Aldershot: Gower.
- Fehér, F. and Arato, A. (ed.) (1989) *Gorbachev: the debate*, Cambridge: Polity.
- Fukuyama, F. (1989), *The End of History, The National Interest*, ljetno, 1989.
- Kiss, Y. (1993), Paradoxi privatizacije, *Društvena istraživanja*, Vol.3, br.1
- Konopasek, Z. (1991), Escape from State Socialism: which way? referat na savjetovanju *The Welfare State: Transition from Central Planning to Market Approaches*, Budimpešta.
- Marklund, S. (1993), Social policy and poverty in post-totalitarian Europe, *Skandinavian Journal of Social Welfare*, Vol.2, No.3.
- Millard, F. (1992). Social policy in Poland. In Deacon, B. (ed.), *New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*, London - Newbury Park - New Delhi: Sage.
- Ružica, M. (1991), Post-communist State, Transition, Social Policy, referat na savjetovanju *The Welfare State: Transition from Central Planning to Market Approaches*, Budimpešta.
- Rys, V. (1993), Social Security Reform in Central Europe: issues and strategies, *Journal of European Social Policy*, Vol.3, No.3.
- Shubkin, V. (1992), Labour and the legacy of the past. In Ferge, Z., Koeberg J. (eds.), *Social Policy in a changing Europe*, Boulder, CO, Campus, Westwiew.

*Summary**SOCIAL POLICY IN POST-SOCIALIST COUNTRIES**Vlado Puljiz*

The fall of socialist regimes in Eastern Europe took place in the course of the year 1989 and later, and the metaphore of these events was the dismantling of the Berlin Wall.

Since then, the East European countries have been undergoing the period of transition from socialist to capitalist societies. Numerous social problems have arisen during the transition so far and they have been subject to analysis both in the East and in the West.

In the paper, the author first points out the social policy features of the former socialist period. The social policy then was part of the ideological system and was characterized by a pronounced egalitarianism. All the people had the right to work but concealed unemployment was very much spread.

Wages used to be relatively low, so that people turned to the so called "grey economy". Also, there existed the privileges of the ruling elite. The health protection services were free but of a low quality. In principle, everybody was entitled to a flat but it was very difficult to get one. The social security system was under the state control and there was no clear connection between the contributions and taxes on the one hand, and social levies on the other. The family and children were protected by the state. Many women were employed but the housework burden was still on them. In general, the state had the role of a mighty distributor of the social status, work and material assets.

Major problems in the transition period have resulted from the fact that the old security structure has to be abandoned and at the same time the new one has not been established: the market, a civil society and democratic institutions. The result is a general aggravation of the living conditions. There is a serious unemployment, a decrease of the living standards, social insecurity, and at the same time the market elements are being introduced in health and housing and they endanger the poor citizens' strata. The social policy of the transition period reflects itself in two types of measures. The goal of the first group of measures is to diminish social problems, whereas the second group ought to establish new social security schemes that would correspond to the new market conditions.

The experience so far has shown that various social policy models have been developing in Eastern Europe and that they are the result of the development level, tradition and current situation in each post-socialist country.