

УДК 338.2(4-11) : 364
Горана Ђорић
Филозофски факултет
Ниш

СОЦИО-ЕКОНОМСКА ТРАНСФОРМАЦИЈА У ИСТОЧНОЈ И ЦЕНТРАЛНОЈ ЕВРОПИ: ПРОМЕНА ТИПА СОЦИЈАЛНЕ ДРЖАВЕ*

Резиме

Рад је сажети преглед институционалних промена којима је социјалистичка централно-планска економија замењена тржишно регулисаном економијом у пост-социјалистичким земљама Источне и Централне Европе. Ова трансформација је представљена као промена основног механизма алокације економских ресурса и следствено томе као промена правила дистрибуције економског богатства. У раду су, на једном месту, приказане промене у економској политици и њима комплементарне промене у социјалној политици, заједничке у читавом региону. Аутор показује како симултане и комплементарне институционалне промене у економској и социјалној сфери рedefишиу услове под којима су економски ресурси доступни различитим групама грађана и на тај начин доводе до промене типа социјалне државе. Наговештава се да оваква промена има стратификацијске ефекте чије детаљно проучавање превазилази оквире овог рада.

Кључне речи: социо-економска трансформација, Источна и Централна Европа, тип социјалне државе, дистрибуција економског богатства, стратификација.

У овом раду описујемо процесе социо-економске трансформације у Источној и Централној Европи (у тзв. пост-социјалистичким државама) која је у већини ових земаља започела и окончала се у току деведесетих година прошлог века.¹ Уз сво уважавање мишљења да, због разлика између ових земаља, њихово груписање под заједничким именом можда није упутно за неке аналитичке сврхе (Standing 1996), ми полазимо од претпоставке да су процеси социо-економске трансформације у, сада већ пост-социјалистичким, земљама Источне и Централне Европе (у даљем тексту ИЦЕ) имали заједничке циљеве и сличне карактеристике. У основним цртама промене у ИЦЕ представљају *трансформацију централно-планске у тржишну економију*. Специфичност наше перспективе је да ову трансформацију видимо пре свега као процес промене механизма алокације економских ресурса, а затим и као

* Текст је прерађени део поглавља у докторској дисертацији *The effects of socio-economic transformation on gender inequality in economic wellbeing: the Hungarian experience from 1992 to 1999*, коју је аутор одбранио на Универзитету у Оксфорду (Велика Британија) 2007.

¹ У мери у којој је ова трансформација резултат планираних активности, може се о њој говорити као о социо-економској реформи.

промену правила дистрибуције економског богатства између различитих група људи. У том смислу се о социо-економској трансформацији у ИЦЕ може говорити као о *промени типа социјалне државе*. Према Esping-Andersen (1985, 1999) „тип социјалне државе“ се односи на *политичку организацију економије којом се установљавају правила дистрибуције економских ресурса између различитих група људи*, или, формулисано на други начин, на *организацију одговорности породице, тржишта и државе у погледу обезбеђивања социо-економске добробити појединаца (people's well-being)*.

Посматрано из перспективе промене типа социјалне државе, јасно је да трансформација социјалистичке централно-планске економије у капиталистичку тржишну економију има (ре)дистрибутивне циљеве и да се може очекивати да има стратификацијске ефекте.² Конкретније, може се очекивати да кумулативни ефекат промена социјалне и економске структуре редефинише услове под којима су економски ресурси доступни различитим друштвеним групама тако да ће неједнакост прихода између ових група порасти.

Детаљно испитивање дистрибутивних ефеката промене социјалистичког типа социјалне државе засноване на централно-планској алокацији економских ресурса и великој улози државе у сфери заштите животног стандарда грађана, у тржишну економију у којој су циљеви заштите животног стандарда измештени у инситуционално независну сферу социјалне политике, ван су домаћаја овог текста.³ Ипак, представљање социо-економске трансформације у ИЦЕ као промене типа социјалне државе (читај промене принципа алокације економских ресурса и правила дистрибуције економског богатства) мотивисано је управо потребом да се поставе темељи проучавању ових ефеката (односно да се дефинише независна вариабла на макро (институционалном) нивоу чији би се утицај касније мерио на микро (индивидуалном) нивоу).

Из перспективе која процес социо-економске трансформације у пост-социјалистичким земљама види као промену типа социјалне државе, опис трансформације мора, поред уобичајених описа институционалних промена у сфери економије (тзв. економска транзиција) укључивати и приказ симултаних и комплементарних промена у сфери социјалне политике. Како се држава поступно извлачи из процеса алокације економских ресурса, отвара се простор за независан систем социјалне политике – заштите животног стандарда грађана – боље прилагођен окружењу тржишне економије. Реформе појединих јавних политика, било да се ради о укидању неке старе административне мере, о увођењу нове, или о реформи већ постојећих државних мера, допуњују једне друге и само заједно доприносе промени типа социјалне државе. Ефекат напуштања политике пуног запошљавања, и појаве незапослености која из тога произлази, на расподелу прихода, на пример, не може се оценити без истовременог узимања у обзир нових социјалних програма заштите незапослених

² Види Standing (1996) и Jarvis & Pudney (1995).

³ Види Djoric 2007 за детаљну анализу ових ефеката на примеру Мађарске.

– кроз надокнаде за незапосленост, на пример. Пад реалног дохотка до кога долази због либерализације цена и укидања државних субвенција мора бити посматран заједно са увођењем нових мера заштите од сиромаштва. Дистрибутивни ефекат нараслих разлика у зарадама, до којих је дошло након либерализације зарада, може, бар у извесном степену, бити неутрализован укидањем универзалних дечијих додатака и њиховим селективном исплаћивањем само породицама са нижим примањима. Отуда се по нашем мишљењу процеси социјално-економске трансформације морају описати као серија институционалних промена не само у области економске политике већ и у сфери социјалне политике, које заједно и кумулативно доводе до промене типа социјалне државе.

Од социјалистичке државе ка „социјалној тржишној економији“

Социјалистичка држава, чија се легитимација заснивала на привржености идеалу социјалне једнакости, гарантовала је својим грађанима одређени ниво животног стандарда на основу централно планиране производње и административне расподеле економских ресурса. Једнакост животног стандарда грађана била је осигурана кроз пуну запосленост, политику малих разлика у зарадама, опсежним програмима контроле и субвенционисања цена, и кроз систем социјалног осигурања којим је, у условима пуне запослености, била покривена готово читава популација. Засебна сфера социјалне политике, са независном институционалном организацијом и независним актерима, носиоцима специфичних циљева социјалне политике, није постојала у ИЦЕ у време социјализма. Циљеви социјалне политике – заштита животног стандарда грађана, били су интегрални део процеса производње у условима пуне запослености. Посебни циљеви социјалне политике нису били лако уочљиви, јер су се, макар према званичној идеологији, поклапали са циљевима социјалистичке економске политике: производња у циљу задовољавања друштвених потреба. У „тоталном систему социо-економске политике“ у ИЦЕ, пре реформе, запослење је био основни извор прихода и социјалних припадности које су имале форму *додатног прихода*. Како је запослење у многим од ових земаља било установљено као право грађана, тако је и сигурност зараде и социјалних надокнада била сматрана правом. Велики део трошкова живота запослених био је покривен средствима из државног буџета (између осталог и зато што је држава била највећи послодавац), тако да је индивидуални допринос друштвеном богатству био готово невидљив. Неједнакости у зарадама које би на неки начин могле бити доведене у везу са различитим способностима и квалификацијама биле су занемарљиве, и у крајњој линији

неважне, јер је значајан део трошкова живота био покривен за све, на основу права грађана или права која произлазе из радног статуса.⁴

Системи социјалне сигурности су у земљама ИЦЕ обухватили широк спектар социјалних ризика, и покривали су готово читаву популацију запослених грађана (службенике и раднике, државне службенике, пољопривреднике и samozапосене становништво) под једнаким условима (Holzmann 1993). Стопе компензације за изгубљену зараду главних социјалних програма (пензија, боловања, здравствене заштита и програми подршке породицама са децом) достигале су 100% (Holzmann 1993: Table p.5/6). Програми су били доступни грађанима на основу веома благих критеријума и имали су уграђене механизме социјалне прерасподеле. У центру заштите животног стандарда било је државно предузеће. Предузећа су обезбеђивала обданишта, одмаралишта, станове, здравствену заштиту, обуку и друге услуге (унутар развијеног система додатних прихода и услуга везаних за запослење). Уз то многе новчане социјалне надокнаде биле су везане за радни статус. Социјални програми су превасходно финансирани из доприноса предузећа, али тако формиран фондони нису били одвојени од средстава државних буџета и премије из фондова нису биле повезане са претходним доприносима. Социјална потрошња је чинила релативно велики део бруто националног производа (Holzman 1993). Заштита животног стандарда је био искључиви прерогатив државе, приватни осигуравајући фондови нису постојали као ни програми заштите животног стандарда у непрофитном сектору. Програми социјалног осигурања су у социјалистичком периоду били допуњени спорадичним програмима социјалне помоћи, углавном намењених групама људи које је из различитих разлога било немогуће запослити. Овакви програми, међутим, нису били дизајнирани за стандардне проблеме породица са ниским дохотком и дугорочно незапослених, какви се појављују у друштвима са тржишном економијом (Tomes 1994:2-4).

Административна алокација социјалних ресурса у социјализму је била функционална за постизање идеолошког циља социјалне једнакости, али се све учесталије и гласније указивало на њену економску неефикасност. У економским (а и политичким) круговима је преовладало уверење да се ефикасна употреба друштвених ресурса може најбоље постићи њиховом алокацијом на тржишту, а да су веће разлике у приходима грађана најбољи мотивацијски механизам на индивидуалном нивоу. Супротно феномену који је Esping-Anderson означио као 'decommodification of labour' (декомодификација

⁴ У принципу, неко са изузетно малом зарадом не би морао да брине о трошковима становања, здравствених услуга, обданишта, школовања своје деце, пензији, годишњим одморима, јавном транспорту (овде намерно не говоримо о квалитету услуга или о могућности избора). Ако би породица имала блиске релације са оближњим селом (сељачко порекло на пример) као што се често догађало у неким земљама, и тако приступ јефтиној храни, постаје јасно да висина зарада заиста није била важан фактор животног стандарда нити извор социјалних неједнакости под претпоставком да су чланови породице били запослени.

радне снаге),⁵ планирани резултат процеса трансформације из централно планске у тржишну алокацију економских ресурса и економског богатства у ИЦЕ се може означити као ‘commodification of labour’ (комодификација радне снаге). То значи да се кроз трансформацију дистрибутивних институција и промену принципа дистрибуције највећи део прихода појединаца и домаћинства остварује на основу тржишне конкурентности (кроз зараде и социјално осигурање). Само мали део прихода домаћинства се остварује на основу неког принципа дистрибутивне правде.

У области заштите животног стандарда, трансформација принципа расподеле претпоставља укидање универзално доступних социјалних надокнада и сервиса и све веће ослањање на системе социјалног осигурања и програме социјалне помоћи домаћинствима чији приходи падају испод нивоа егзистенцијалног минимума. У оба случаја, услови под којима се може остварити право на социјалну надокнаду постају све строжи, чиме се драстично смањује покривеност популације социјалним програмима.

Социо-економска трансформација/реформа може се представити кроз две велике групе комплементарних процеса и реформских активности:

- 1) Повлачење државе из сфере алокације економских ресурса кроз:
 - либерализацију зарада (путем приватизације државних предузећа и укидањем државне контроле над зарадама у државним предузећима);
 - реформу (либерализацију) цена и укидањем субвенционисаних цена ;
 - економско реструктурисање на нивоу сектора производње и на нивоу предузећа.
- 2) Реакција државе на појаву велике незапослености и нарастајућег сиромаштва и прилагођавање постојећег система социјалне сигурности условима тржишне економије кроз:
 - увођење мера социјалне политике усмерених на борбу против незапослености и заштиту од сиромаштва;
 - реформу постојећег система социјалне сигурности и породичне политике.

1: Повлачење државе из економске сфере

Повлачење државе из економије и замена државних механизма расподеле економских ресурса механизмима тржишта започето је као планирана активност, серијом државних мера, у великој мери дефинисаних и обликованих од стране међународних финансијских агенција (Standing 1996). Модел пожељне/успешне економске транзиције дефинисан је тако да садржи три главна елемента: а) реформу и либерализацију цена (укључујући зараде),

⁵ Декомодификација радне снаге (‘decommodification of labour’) је једна од димензија на којој Esping-Anderson упоређује типове социјалне државе. Социјалне државе се на овој димензији разликују по томе у којој мери њени грађани могу да остваре пристојан ниво животног стандарда независно од запослења (Esping-Andersen 1990:23).

b) макроекономску стабилизацију и c) власничку трансформацију (која је између осталог требало да олакша свеукупно економско реструктурисање) (Hare 1996).

Цене и зараде су пре институционалних промена биле готово потпуно контролисане од стране државе. Коришћене су као механизми прерасподеле (с обзиром на циљ социјалне једнакости), уместо као главни механизми ефикасне алокације рада и капитала – као што је то случај у тржишним економијама. Процес либерализације цена је започео у раним фазама транзиције у свим ИЦЕ земљама. Већ до краја 1991 само је 15% цена, у просеку, било под режимом државне контроле, за разлику од 90% цена у периоду пре социо-економске трансформације. Процес либерализације цена је настављен различитим темпом у различитим земљама. Уско повезано са либерализацијом цена било је и укидање државних субвенција за робе широке потрошње. У социјалистичком периоду држава је субвенционисала цене основних производа и тако их чинила доступним свим друштвеним слојевима.⁶ Субвенционисане цене су, међутим, спречавале ефикасну алокацију роба и радне снаге на основу њихове “реалне” (тржишне) вредности. Из овог разлога се елиминација субвенционисаних цена као и либерализација цена сматрала неопходним кораком у економској реформи.

За разлику од либерализације цена, реформске владе су се у вези са либерализацијом зарада суочиле са тешком одлуком да ли да укину државну контролу над висином зарада. С једне стране, задржавање контроле над зарадама представља континуитет са политиком државног интервенционизма, успорило би структурне промене (тако што би отежало жељено повећање разлика у зарадама и допринело већем ослањању на неновчане приходе), и искомпликовало консолидацију колективног договарања као жељеног начина одређивања зарада.

“С друге стране, проширено је мишљење да је контрола зарада неопходан инструмент обуздавања инфлације и раста реалних зарада. Уз то, имајући у виду ограничена власничка овлашћења у државним предузећима, владе су се бојале да би превремена либерализација зарада допринела декапитализацији ових предузећа и, следствено, смањењу њихове вредности и њихових шанси за успешну приватизацију“ (Elster, Offe and Preuss 1998:174).

Отуда су многе владе, поштујући препоруке међународних финансијских институција и економских саветника, „одбациле брзо и нагло ослобађање зарада од државне контроле и определиле се за политику зарада засновану на опорезивању (tax-based income policies)” (Elster, Offe and Preuss

⁶ Године 1988. субвенције цена роба широке потрошње износиле су између 5% и 10% БНП у региону. Изражено као део прихода домаћинства, државни издаци за образовање и здравствену заштиту представљали су између 12% и 16% укупних прихода домаћинства у Мађарској, Пољској, Чехословачкој и Југославији (Milanovic 1995, Table 17-6).

1998:174). При томе је одређивање висине зарада кроз механизам понуде и потражње, и пораст разлика у зарадама који из тога произлази, остао стратешки циљ током читаве социо-економске трансформације.

Једна од последица административне алокације роба, капитала и радне снаге у социјализму била је, веома изобличена структура предузећа и сектора производње, у поређењу са развијеним западним економијама. Неодговарајућа структура сектора производње наметала је да се несразмерно велики пољопривредни и индустријски сектор у бившим социјалистичким економијама смањи у корист неразвијеног сектора услуга. Економско реструктурисање социјалистичких предузећа постало је, такође, неопходно, јер се у њима затекло економски неоправдано много запослених (због политике пуног запошљавања по сваку цену), јер су била неконкурентна, и због неефикасног пословања. У мери у којој су се економије отварале за деловање тржишних механизма, и у којој је успостављено стриктно наменско трошење буџетских средстава, предузећа више нису могла да плаћају социјалну „презапосленост“ (social over-employment) (Scarpetta & Reutersward 1994). Већина предузећа се неизбежно нашла у ситуацији да или значајно реструктурише своје финансијско пословање, технологију и радну снагу, или да се суочи са банкротством. Ови су процеси међутим одлагани свуда у региону ИЦЕ.⁷ Уместо покушаја да се реорганизују државна предузећа, преовладала је тенденција да се неизбежни процеси реструктурирације повежу са процесом приватизације.

Приватно власништво се сматра неопходним предусловом за успешно функционисање тржишне конкуренције. У контексту трансформације из централно планске у тржишну економију, од приватизације се очекивало да ће

„[предузећа у приватном власништву] у њима „природном“ настојању да повећају профит, са посебним интересовањем предузети последњу фазу реформског процеса – реструктурирацију производње у предузећу, што ће довести до масовних отпуштања, банкротстава, и ревитализације производње кроз приватну иницијативу, нова предузећа и економску разгранатост (economic diversification)“. (Standing 1996:231).

Брзина приватизације у постсоцијалистичким земљама се разликовала од земље до земље. У неким је приватизација успорена одмах након почетних покушаја (Словачка, Бугарска), у неким су се определили за поступну приватизацију (Мађарска), док је у неким брза масовна приватизација готово завршена у првим годинама транзиције (Република Чешка) (Elster, Offe and Preuss 1998). Логика приватизације (и начин њеног спровођења) такође се разликовала у постсоцијалистичким земљама. У Мађарској, на пример,

⁷ Највећи проблем, у том погледу, биле су јаке везе између банака и индустријских гиганата у државном власништву. Некомплетна демонополизација државних предузећа довела је до злоупотребе њихове још увек доминантне позиције на тржишту и повећала цену социо-економске трансформације.

определили су се за тзв. капиталну инјекцију (продали су државна предузећа). За разлику од тога, у Чешкој су се руководили принципима „социјалне правде“ и поделили грађанима имовину предузећа у државном власништву, путем масовне, тзв. ваучер приватизације. До средине 1990-их удео приватног сектора у бруто националном производу је износио 45% у Бугарској, 60% у Мађарској и Словачкој, и 75% у Чешкој (Elster, Offe and Preuss 1998:199).

Последице овако радикалне институционалне трансформације могу се поделити у две велике групе. *Намеравана и трајна последица* прелаза на тржишну економију у земљама ИЦЕ је да су се разлике у зарадама и укупном приходу повећале и тако постале мотивациони фактор на индивидуалном нивоу. Истовремено је повећан ризик незапослености и сиромаштва као системских обележја тржишне алокације економских ресурса. Насупрот томе, масовна отпуштања и премештања радне снаге из једног сектора у други која су била резултат затварања државних предузећа и реструктурисања привредних сектора у раним фазама економске транзиције, вероватно су само *транзициони, и према томе пролазни феномени*. Смањивање несразмерно великог пољопривредног и индустријског сектора у корист неразвијеног сектора услуга, као и неопходност реструктурисања предузећа, захтевали су премештање капитала и радне снаге у великим размерама (скопчано са масовним отпуштањима), и тако привремено повећали ризик незапослености. У скоро свим ИЦЕ земљама стопе незапослености су достигле двоцифрене бројеве у раним фазама транзиције.⁸ Према Воегу (1994) ‘транзициона незапосленост’ се карактерише дугорочном незапосленошћу и ниском стопом запошљавања које чине да се маса незапослених непрестано повећава приливом нових незапослених (a stagnant pool). Његови подаци показују да, са изузетком Републике Чешке, 40%-60% незапослених припада категорији дугорочно незапослених (годину дана и дуже). Новонастали, и још увек у развоју, приватни сектор није био у стању да апсорбује незапослене који су остали без посла у државном сектору јер је пад запослености у државном сектору увелико надмашивао пораст запослености у приватном сектору (Standing 1996). Уз то, чини се да је приватни сектор регрутовао своју радну снагу у много већој мери међу запосленима у државном сектору, а у знатно мањој мери из редова незапослених.

Даљем порасту незапослености и осиромашивању широких слојева становништва допринео је у већој (Пољска и Мађарска) или мањој мери (Словачка и Република Чешка) макро-економски контекст у коме су механизми трансформације покренути у различитим земљама и посебно редослед којим је економска реформа изведена. Од посебне важности у том

⁸ То није био случај са Републиком Чешком где су се стопе незапослености кретале на нивоу од 5% 1992. и 3.5% 1995. (Socialni Politika 1/1995). Али је зато тамо проблем социјалне «презапослености» остао нерешен, тако да је процењено да је неких 20% радне снаге било ангажовано на непродуктиван начин.

погледу је неколико макро-економских параметара: величина пада производње, брзина развоја приватног сектора и величина његових капацитет да апсорбује незапослене, величина пада реалних прихода на који су додатно утицале високе стопе инфлације, и, коначно, озбиљност (оштрина) фискалне кризе са којом су се суочиле све земље у региону ИЦЕ. Према Guy Standing

“...земље у региону су нагло увучене у глобалну економију, у тренутку када су њихове индустрије биле хронично неконкурентне, опремљене застарелом технологијом, са ниском и опадајућом продуктивношћу радне снаге, и ослоњене у великој мери на несметану трговинску размену међу собом која је неувичајено нагло прекинута” (Standing 1996: 230).

Колапс COMECON трговинског система и нова извозна оријентација ка Западу, ликвидација многих предузећа која су пословала са губитком, опсежна институционална реорганизација, довели су до огромног пада производње, у свим земљама у региону, пре свега у државном сектору (Szivos & Toth 1998). Просечни БНП по глави становника у ИЦЕ земљама, пре реформе, био је на нивоу половине или мање од половине БНП тада сиромашнијих OECD земаља као што су Грчка и Португалија. Почетни кораци реформе ка тржишној економији резултовали су просечним падом реалног БНП од 6% 1990, и даљих 14% 1991. (БНП у Бугарској пао је за 25%). Са своје стране, редослед реформских потеза био је такав да је либерализација цена предходила приватизацији и реструктурисању предузећа у државном власништву. У недостатку тржишног притиска на монополистичка предузећа да обарају цене, либерализација цена је свуда довела до инфлаторних тенденција, већих од очекиваних. Како су цене расле много брже него зараде, високе стопе инфлације директно су резултовале осиромашењем широких слојева становништва.⁹

Државе су реаговале на оваква макро-економска кретања поштравањем мера монетарне и фискалне стабилизације. То је било у складу са препорукама међународних саветника "...да је неопходно стриктном монетарном политиком оборити домаћу потражњу." Ове мере су, са своје стране, "довеле до ограничења средстава за јавну потрошњу, чиме се даље утицало на пораст незапослености и пад прихода у многим [друштвеним] групама" (Standing 1996:231).

⁹ Према Милановићу (у Elster, Offe and Preuss 1998:246) јаз између сиромаштва и прихода просечног сиромашног био је још увек узак у првим годинама транзиције. Већина сиромашних је још увек имала приступа трајним добрима и становима. Њихов образовни и квалификациони ниво био је висок. Милановићево предвиђање је било да би сиромашни могли да се извуку из свог сиромаштва релативно лако, под претпоставком да до опоравка економије дође довољно брзо. Међутим, ако до опоравка дође касно, или ако добробит економског оживљавања осете само групе са високим примањима, број сиромашних би се повећао а њихов положај драматично погоршао.

Све већи број незапослених, радно неактивних и сиромашних људи оптеретио је државне буџете, истовремено са драматичним смањењем пореске основе из које би се финансирала социјална потрошња,¹⁰ и са нараслим обавезама појединих земаља да сервисирају велике иностране дугове (нпр. Мађарска и Бугарска). Ово је свуда произвело озбиљне финансијске проблеме и појачало фискалну кризу која је карактерисала све земље у региону. То је повећавало притисак у правцу даљег смањивања државне потрошње.

2: Реформа социјалне политике

Постепено повлачење државе из сфере алокације економских ресурса и тиме дистрибуције економског богатства оставило је простор за формирање институционално независног система социјалне политике, на начин на који је он устројен у друштвима западноевропског типа. Овој систем, према удебничкој дефиницији обухвата “планску интервенцију којом држава прерасподељује ресурсе међу грађанима [након што је примарна расподела обављена на тржишту] да би постигла циљеве социјалне правде (a welfare objective)” (Baldock, Manning and Vickerstaff 2003:xxi). Нови систем социјалне политике настајао је делом као резултат намераваног прилагођавања условима тржишне економије, а делом као „последича комбинације ad hoc одговора на специфичне кризе и постизања циљева који противрече једни другима” (Standing 1996:225). Већина политичких актера и експерата у области социјалне политике сагласила се у мишљењу да је темељна реформа постојећих система заштите животног стандарда грађана непходан део социо-економске трансформације. Суштина реформе садржана је у томе да се социјалистички систем социјалне сигурности који је имао форму *додатног прихода* замени системом заштите животног стандарда који би био дизајниран “...као *институционални додатак* тржишту радне снаге, и који би компензовао за социјалне ризике¹¹ ex post, у случају кад се од одређене особа не може очекивати да задовољи (све) своје потребе својим сопственим снагама” (Elster, Offe and Preuss 1998: 205, види и Tomes 1994:5).

Сажето ћемо представити две групе мера социјалне политике. Прву групу чине (у већини ИЦЕ земаља претходно непостојеће) мере које представљају одговоре на појаву незапослености и нарастајућег сиромаштва, пре свега разноврсне мере заштите незапослених и заштите од сиромаштва. Друга група мера се односи на промене у већ постојећим системима социјалне сигурности.

¹⁰ Смањивање државног сектора и и његовог удела у друштвеном производу смањило је стабилне изворе пореских прихода, с обзиром на то да је редовно прикупљање пореза из новонасталога приватног сектора још увек било отежано.

¹¹ Ризици због којих особа и читаве породице могу пасти у сиромаштво и бити егзистенцијално угрожене укључују: болест, старост, незапосленост, трудноћу, породилско одсуство, неадекватну квалификацију...

Мере заштите незапослених и заштите од сиромаштва донете су у првим годинама социо-економске трансформације, са намером да замене „старе“ мере заштите животног стандарда – политику пуне запослености и субвенционисане цене роба широке потрошње, с обзиром на то да је са извлачењем државе из политике запошљавања и политике зарада незапосленост рапидно порасла и широки слојеви становништва су масовно осиромашили. Мере заштите незапослених и заштите од сиромаштва готово да нису постојале пре 1989. у посматраном региону. С обзиром на политику пуне запослености, није се очекивало да ико у радно активном добу буде незапослен. Сигурност посла, социјални трансфери и субвенционисане цене требало је да гарантују „пристојан“ ниво животног стандарда. У раним фазама транзиције "...економски систем који је гарантовао посао замењен је системом који гарантује надокнаду за незапосленост ...у случају губитка посла" (Micklewright & Nagy 1995:1).

Представићемо веома сажето асортиман мера борбе против незапослености и сиромаштва спроведених у ИЦЕ (Elster, Offe and Preuss 1998:210; Deacon 1992:170).

2.1: Мере усмерене на смањење незапослености и заштиту незапослених

1) У раном стадијуму транзиције предузете су мере да се *минимизује потреба за смањењем радне снаге* у државном сектору. Ове мере су укључивале смањење броја смена, скраћење радног времена, рад на одређено време, неплаћена боловања, замрзавање запошљавања, све са намером да се што више запослених задржи у било ком облику запослења.¹²

2) *Мере усмерене на смањење понуде радне снаге* битно су утицале на смањење удела радне снаге у радно активном становништву (the labour force participation) (за 6-10%, према Elster, Offe and Preuss 1998). Ове мере укључују шеме превременог пензионисања, продужене периоде одсуства због неге детета, емиграцију радне снаге, и висок степен толеранције за нерегистрован рад (рад на црно) у приватном сектору и у такозваној „сивој“ економији.¹³

3) *Надокнаде за незапосленост* у ИЦЕ земљама су дизајниране, супротно препорукама међународних финансијских институција, тако да се исплаћују на основу осигурања и да су повезане са нивоом зарада осигураника. Експерти ММФ и Светске банке предлагали су да се ове недокнаде исплаћују у једнаком износу за све (flat-rate benefit), и то на нивоу егзистенцијалног

¹² Најрепрезентативнији пример ове стратегије је Република Чешка. Чеси су наставили са контролом зарада до касних фаза социо-економске трансформације, одложили су и чак спречавали банкротства државних предузећа, и на тај начин задржали незапосленост на најнижем нивоу у ИЦЕ. Већина других земаља је применила другачију стратегију.

¹³ Пад удела радне снаге у радно активном становништву био је већи међу женама него међу мушкарцима. Главна стратегија бекства од незапослености међу женама са малим шансама за поновно запослење је било продужено одсуство због неге детета, дизајнирано између осталог и као додатни подстрек, већ обесхрабреним женама да престану да траже посао. (Elster, Offe and Preuss 1998:212).

минимума. Овако низак ниво надокнада, једнаких за све, правдан је добрим таргетирањем, малим трошковима, једноставношћу администрација и великим мотивацијским потенцијалом (боље било какав посао него оваква надокнада за незапосленост). Супротно томе мере заштите незапослених имплементирани у ИЦЕ (у Мађарској 1989, у Пољској и Бугарској 1990, у Чешкословачкој, Румунији и бившем СССР 1991, (Holzmann 1993:11)) исплаћивале су надокнаде на високом нивоу компензације за изгубљену зараду (high replacement rates), покривале су широку популацију незапослених (wide coverage), али нису предвиђале готово никакву надокнаду за дугорочно незапослене. Међутим, убрзо након успостављања мера надокнаде за незапосленост, владе су почеле да уводе све строже и строже критеријуме на основу којих се право на надокнаду могло остварити (eligibility criteria), стопе доприноса су повећане, ниво компензације је смањен, уведени су горњи и доњи лимити на надокнаде, а период у коме су се надокнада исплаћивале је прогресивно скраћиван.¹⁴ Као резултат ових интервенција у оригинални дизајн надокнада за незапосленост, оне су у свим земљама почеле да се имплементирају као de facto flat-rate системи и број незапослених стварно покривен надокнадама је драматично опао у периоду 1990-1993. (Elster, Offe and Preuss 1998: 216). Иако то није била намера реформатора, корекције оригиналног дизајна су довеле до значајне прерасподеле надокнада у корист ниже плаћених (пре губитка посла).

4) Коначно, такозване *мере активног запошљавања* дизајниране су са намером да утичу, с једне стране, на понуду радне снаге (програми обуке и преквалификације) а, с друге стране, на потражњу за радном снагом (преко стварања услова за отварање нових радних места и путем јавних радова).¹⁵

2.2: Мере заштите од сиромаштва

1) У раним фазама транзиције неке земље (нпр. Република Чешка) увеле су *мере компензације прихода (compensatory income policies)* намењене заштити групе грађана са ниским примањима, након либерализације зарада. Осим тога, Деасон помиње и мере уведене да се корисници социјалних надокнада и послодавци компензују за обезвређивање дохотка због убрзане инфлације (Deason 1992:170).

2) У неким земљама „старе“ мере заштите од сиромаштва: *субвенционисане цене и финансијске олакшице и услуге везане за запошљавање (fringe benefits)*, у ствари нису ни напуштане. У овим земљама неки од кључних

¹⁴ Иницијално великодушни програми надокнаде за незапосленост прогресивно су постајали све стриктнији између осталог због тога што су са порастом незапослености социјални трошкови порасли, а приходи се смањили (јер незапослени више нису доприносили социјалним фондовима). Владе су се, поред тога, суочавале са проблемом избегавања пореза и доприноса. Коначно, са падом минималних зарада, питање мотивације за тражење посла међу незапосленима са релативно високим надокнадама за незапосленост добило је на значају.

¹⁵ У Републици Чешкој, на пример, велика средства уложена су у промоцију samozapošljavanja и стварање услова за отварање нових радних места у приватном сектору и кроз јавне радове. У Мађарској, најважније мере активног запошљавања биле су програми обуке и преквалификације.

производа као што су гориво, јавни транспорт, станарине и лекови нису били обухваћени либерализацијом цена у првим годинама транзиције. Уз то, под притиском синдиката, нису укинуте финансијске олакшице и услуге везане за запослење, као и социјални фондови предузећа (пример опстанка старих мера заштите од сиромаштва може се наћи у Словачкој).

3) *Загарантоване минималне зараде* уведене су са намером да заштите запослене од неприхватљиво ниских зарада и да обезбеде да нивои социјалних надокнада (повезани са минималним зарадама) прате раст зарада. До краја транзиције, међутим, ниво минималних зарада је прогресивно смањиван (добро је документован пример Мађарске) доприносећи све већој неједнакости зарада и повећавајући број људи у новој категорији сиромашних – тзв. „запослених сиромашних“ (*‘working poor’*).

4) Реформом социјалне заштите владе су увеле *програме социјалне помоћи* за егзистенцијално најугроженије грађане. Програми социјалне помоћи су део укупне стратегије да се циљеви заштите животног стандарда уместо кроз универзалне социјалне програме и програме зановане на осигурању, остварују селективно, мерама социјалне помоћи само за особе са приходима испод линије социјалног минимума. Према Guy Standing ова стратегија се постепено остваривала на три начина:

“непикривеношћу [одређене врсте социјалних ризика] због тога што никаква универзална социјална мера или надокнада заснована на осигурању није уведена [за ту врсту ризика]; *експлицитним одузимањем права* на заштиту животног стандарда променама законске регулативе којима се уводе строжи услови под којима грађанин може остварити право на социјалну надокнаду; *имплицитним одузимањем права* на заштиту животног стандарда тако што све више грађана долази у позицију на основу које се, према датим критеријумима, не може остварити право на социјалну надокнаду” (Standing 1996:246).

2.3: *Реформа система социјалне сигурности*

У каснијим фазама транзиције, земље ИЦЕ су настојале да реформишу већ постојеће системе социјалне сигурности, како би их прилагодили захтевима тржишно „регулисане“ економије (Holzmann 1993).¹⁶ За успешно функционисање два стуба тржишне економије – алокација ресурса путем механизма цена и доношење економских одлука на основу права приватног власништва, постало је неопходно да се промени величина новчаних надокнада предвиђених програмима социјалне сигурности, структура новчаних надокнада, као и организација и финансирање програма. На краће стазе, постојећи „великодушни“ социјални програми сматрани су финансијски неодрживим у

¹⁶ Најважнији програми социјалне сигурности укључују здравствено и пензијско осигурање и програме подршке породицама са децом. Детаљан опис ових програма превазилази границе овог рада. Екстензиван и детаљан опис програма подршке породицама са децом у ИЦЕ може се наћи у Fultz 2003.

многим ИЦЕ земљама. На дуже стазе, преовладало је мишљење да су постојећи програми превелико оптерећење за продуктивни сектор економије и да остављају мало средстава за уштеде и инвестиције: “Ако се не реформишу, ови програми ће постати прескупи, социјално неефикасни, и онемогућиће ефикасну употребу ресурса” (Holzmann 1993:7).

Генерално гледано, реформа система социјалне сигурности у свим земљама била је усмерена ка 1) јасном раздвајању *социјалних програма заснованих на доприносима (осигурању) и повезаних са висином зарада од редистрибутивних програма који се не заснивају на доприносима и који су усмерени на поједине групе грађана (targeted)* (на пример неуниверзални дечији додаци¹⁷ и програми социјалне заштите), између осталог и у погледу њиховог администрирања и финансирања; 2) *ограничавању редистрибутивног ефекта државних мера* у области социјалне сигурности кроз програме чије су надокнаде повезане са висином зарада; и 3) *увођењу строгих критеријума за остваривање права* у области социјалне сигурности, што је довело до смањења покривености популације програмима, смањења компензацијског нивоа социјалних надокнада и, на тај начин, до смањења укупних трошкова у области социјалне сигурности грађана. Основни циљ овакве реформе био је да се минимизују „искривљења“ у алокацији економских ресурса (‘allocative distortions’) до којих у условима тржишне економије доводе програми социјалне сигурности. Сасвим супротно од „старе“ социјалистичке идеологије, преовладало је становиште да системи социјалног осигурања треба да реплицирају и сачувају разлике у социјалним статусима, а не да смањују социјалне неједнакости настале на тржишту. Преовладало је и уверење, да пошто су настале велике разлике у зарадама и приходима, нема више потребе да неки социјални трансфери, као нпр. пензије замењују исти део претходних примања у слојевима са високим примањима, и да треба оставити простор за приватне фондове осигурања. Слични аргументи изношени су и у прилог захтева за укидањем високих надокнада за дечије додатке универзално исплаћиваних породицама са високим и ниским примањима, под истим условима (Holzmann 1993).¹⁸ Разлози за универзално исплаћивање дечијих додатака свим породицама са децом, према овим аргументима, престају са социјалним раслојавањем и појавом породица са високим приходима.

У најкраћем, трансформација социјалне политике у ИЦЕ представљала је промену од универзалних програма, повезаних са радним статусом у условима политике пуне запослености, ка већем ослањању на програме социјалног осигурања у случају ризика на тржишту радне снаге и ка програмима социјалне помоћи за грађане чији приходи падају испод новог социјалног

¹⁷ Који се исплаћују само породицама испод одређене висине прихода.

¹⁸ Универзални дечији додаци имали су смисла у социјализму кад су примања била релативно уједначена и дечији додаци су обављали сврху хоризонталне прерасподеле између породица са децом и без деце.

минимума. Ова промена укључује све селективније исплаћивање социјалних надокнада кроз увођење све стриктнијих критеријума за остваривање социјалних права. Као резултат оваквих промена највећи део прихода грађана остварује се и расподељује на основу њихове тржишне компетитивности (у облику зарада и премија социјалног осигурања на основу доприноса). Само мали део прихода појединаца расподељује се на основу неког од принципа социјалне правде, било у погледу вертикалне прерасподеле од богатих на сиромашне, било у погледу хоризонталне прерасподеле (као у случају прерасподеле од породица без деце на породице са децом кроз универзалне дечије додатке).

Закључне напомене

Радикалном институционалном трансформацијом *социјалистичка централно-планска економија* у већини земаља Источне и Централне Европе замењена је *тржишно регулисаном економијом*. Идеологија социјалне једнакости која је и мотивисала национализацију економских ресурса у социјализму, као и централизовану (административну) регулацију економске производње и алокације економских ресурса, повукла се пред „идеалом“ економске ефикасности. Заштита животног стандарда грађана која је у социјализму импрегнирала читаву организацију производње и дистрибуције богатства, премешта се, током трансформације, у институционално независну сферу социјалне политике. Свеобухватан и универзалан систем заштите животног стандарда у социјализму базирао се на пуном запошљавању, административном одређивању зарада и цена, социјалним правима на основу радног статуса која су у условима пуног запошљавања покривала готово читаву популацију и обезбеђивала високе надокнаде, и на директном обезбеђивању роба и социјалних услуга у форми *додатног прихода*. Кроз радикално институционално раздвајање сфере економије од сфере социјалне политике (и аутономно дефинисање њихових циљева) стари систем заштите животног стандарда бива замењен новим, који је дизајниран као *институционални додаток* тржишту радне снаге (основном извору прихода грађана у условима тржишне економије), и који компензује за изгубљени приход у случају социјалних ризика (губитак посла нпр.) *ex post*. „Социјалистички тип социјалне државе“ се трансформише у „социјалну тржишну економију“. Оваква промена доводи, на индивидуалном нивоу, до тога да већи део индивидуалне и породичне економске добробити (wellbeing) зависи од њихове тржишне конкурентности, којом су одређене шансе за запошљавање и величина зараде запослених, приватна производња роба и услуга, али и висина социјалних надокнада на основу осигурања. Само мали део економских припадности домаћинства бива расподељен на основу неког принципа социјалне правде (вертикалне и хоризонталне једнакости, нпр.).

Литература

- Baldok J. Manning N. and Vickerstaff S. (eds) (2003) *Social Policy*, Oxford University Press.
- Boeri T. (1994) "Labour Market Flows And the persistence of unemployment in Central and Eastern Europe" in: Boeri T. (ed.) *Unemployment in transition countries: transient or permanent?*, Paris: OECD.
- Deacon B. (ed.) (1992) *The new Eastern Europe: social policy past, present and future*. London, SAGE Publications.
- Djoric G. (2007) *The effects of socio-economic transformation on gender inequality in economic wellbeing: the Hungarian experience from 1992 to 1999*, необјављена докторска дисертација, University of Oxford.
- Elster J. Offe K. and Preuss U. (1998) *Institutional design in post-communist societies*, Cambridge University Press.
- Esping-Andersen G. (1985) *Politics against markets*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Esping-Andersen G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity.
- Esping-Andersen G. (1999) *Social foundations of postindustrial economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Fultz E. (ed.) (2003) *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, ILO, Budapest.
- Holzmann R. (1993) 'Social policy in transition from plan to market', *Journal of public policy*, Pp. 1-35.
- Jarvis S. and Pudney S. (1995) 'Redistributive policy in a transition economy: the case of Hungary', Discussion Paper No. 1117, CEPR, London.
- Micklewright J. and Nagy G. (1994) 'How does the Hungarian unemployment insurance system really work?', *Economics of transition*, June 1994.
- Milanovic B. (1995) 'The distributional impact of cash and in-kind transfers in Eastern Europe and Russia', in: van de Walle D. and Nead K. (eds), *Public spending and the poor*, John Hopkins Press.
- Scarpetta S. and Reutersward A. (1994) 'Unemployment benefit systems and active labour market policies in Central and Eastern Europe: an overview,' in: Boeri T. (ed.), *Unemployment in transition countries: transient or persistent?* Paris, OECD, pp. 255-307.
- Standing G. (1996) 'Social protection in Central and Eastern Europe: a tale of slipping anchors and torn safety nets' in: Esping-Andersen G. (ed.) *Welfare states in transition*, London, Sage, Pp. 225-255.
- Szivos P. and Toth I.G. (1998) 'Poverty trends and social transfers through the transition: Hungary, 1992 – 1998', paper presented at 'Ten year after 1989 - 1999' conference, Budapest, 23-25 September 1999.
- Tomes I. (1994) 'Income support systems in Central and East European transition' in: Ringen S. And Wallace C. (eds) *Social reform in the Czech Republic*, Prague Digital Arts, Pp. 1-20.
- Hare P.G. and Davis J.R (eds) (1996) *Transition to the market economy*, London, New York, Routledge.

Gorana Đorić

Socio-economic Transformation in the Eastern and Central European Countries: The Change of the Welfare Regime

Summary

This paper is an overview of the institutional changes by which means a socialist centrally planned economy has been replaced by a market regulated economy in the Eastern and Central European post-socialist countries. This transformation is perceived as a process of changing the mechanism of allocation of economic resources and subsequently the rules for the distribution of economic resources between different groups of people. Paper addresses both the changes in economic policy and the complementary changes in social policy, which are common throughout the region. Author demonstrates that the simultaneous and complementary changes in economic and social sphere together redefine the conditions of access to economic resources of different groups of households and that they amount to the welfare regime change. It is suggested that the institutional changes of that extent must result in a changed pattern of stratification, the detailed study of which is beyond the reach of this paper.

Key Words: Socio-economic Transformation, East and Central Europe, Welfare Regime, Distribution of Income, Stratification.