

JASTUK KOJI GUŠI? TRANSFORMIRANJE »KOMUNISTIČKE SOCIJALNE DRŽAVE« U SREDNJOISTOČNOJ EUROPI

János Mátyás Kovács

Potpuno novi početak?

Komunistički model socijalne politike bio je *non plus ultra* utjelovljenje bismarckovske ideje socijalne sigurnosti utemeljene na načelima zaposlenosti, državnog korporativizma i hijerarhije, kao i na vrijednostima njemačkog konzervativizma kasnog 19. stoljeća. Komunizam je, najbolje što je mogao, pokušao kombinirati etatistički-konzervativni model s univerzalizmom švedskog modela socijalne politke bez preuzimanja njegovih liberalnih i demokratskih obilježja. Takozvana »komunistička socijalna država« tvorila je pretjerano intervencionistički, monolitni i egalitarni režim koji se za građanina brinuo (ili ga zanemarivao) od kolijevke do groba i koji je po definiciji isključivao bilo kakvu konkurenciju od strane privatnog i volonterskog sektora. Iako su i kvantitativni i kvalitativni standardi socijalnih davanja u komunizmu bili ispod standarda naprednih industrijskih država, obuhvat prava je bio općenito veći. U usporedbi sa zemljama srednjih prihoda i zemljama u razvoju sličnog ekonomskog statusa, komunističke države bile su puno velikodušnije i oko socijalnih nak-

* Ovaj rad puno duuguje Ann Bernstein i Janu Zielonki koji su me ohrabivali da sažmem iskustva koja sam u proteklom desetljeću stekao u Programu društvenih posljedica ekonomske transformacije u srednjoistočnoj Europi (*Social Consequences of the Economic Transformation in East-Central Europe /SOCO/ Programme*) Instituta za ljudske znanosti (Institut für die Wissenschaften vom Menschen, IWM) u Beču. Sudjelovanje u njihovim projektima (*Društvena i socijalna politika u 21. stoljeću /Social and Welfare Policy into 21st century/*, Centar za razvoj i poduzetništvo, Johannesburg i *Dugoročne implikacije proširenja EU-a: Priroda novih granica /The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border/*, Centar Roberta Schummana, EUI, Firenca) pomoglo mi je smjestiti postkomunističku socijalnu državu u širi kontekst. Za raniju verziju ovog rada, pogledajte moj rad »Approaching the EU and Reaching the US? Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe: Rival Narratives«, u: Peter Mair & Jan Zielonka (ur.), *The Enlarged European Union, Diversity and Adaptation*, Frank Cass, London 2002.

nada i oko standarda provedbe većine socijalnih programa. Pod sovjetskom vlašću socijalna politika bila je dio i sastavnica implicitnog društvenog ugovora. To je bila cijena koju je **nomenklatura** morala platiti kako bi umirila građane koje je mučio dvostruki teret ekonomske neracionalnosti (uključujući rastrošnost socijalne politike) i političke opresije.

Ovo su ključne rečenice većine udžbeničkih opisa političke ekonomije komunističke socijalne politike. Jedini zaključak koji iz ovoga možemo izvući jest da postkomunistička transformacija socijalnog sustava ako želi zasluživati nazive »demokratizacija« i »liberalizacija« mora krenuti potpuno iz početka te stvoriti zbiljsku kombinaciju javnih, profitnih i neprofitnih djelatnosti u socijalnoj politici. No, ovaj nas zaključak vodi paradoksu istodobne demokratizacije i liberalizacije socijalne politike. U skladu s time, nove demokratske vlade bivšeg istočnog bloka mogle bi usporiti liberalizaciju (tj. marketizaciju i privatizaciju) javnih socijalnih usluga kako bi izbjegle društvene nemire; ili bi, suprotno tome, mogle u liberalnom duhu ubrzati rastavljanje »komunističke socijalne države«, što bi moglo prouzročiti ogromno nezadovoljstvo demokratskom vladavinom te legitimizirati staro-nove autoritarne/populističke prakse.

Na sreću, stvari su puno složenije od udžbeničke slike. Po mom mišljenju, niti se početna točka procesa transformacije može adekvatno prikazati metaforom o potpuno novom početku niti je paradoks »demokratizacija protiv liberalizacije« toliko beznadan. U stvarnom svijetu komunizma, načelo da socijalne usluge nadzire i financira isključivo država bilo je stalno kršeno preko neformalnog tržišta (npr. pregovori oko plaća) i korupcije (npr. davanje napojnica u zdravstvu), kao i dobrovoljnog socijalnog rada i stambenih aktivnosti »iz kućne radinosti«, dakle, obiteljskog i susjedskog tipa. Stoga su već tada postojali mnogi sastojci budućeg kombiniranog modela socijalne politike.

Egalitaristička retorika komunističkih vođa služila je prikrivanju (a ne uništavanju) hijerarhijskih razlika u dohotcima, bogatstvu i moći, koje su obilježavale oligarhijska društva. Prije svega su se opća socijalna davanja, pa i socijalna pomoć smatrale posebnom uslugom koju je državna uprava nudila paternalistički i po vlastitoj prosudbi. Socijalni programi bili su zamišljeni tako da funkcioniraju unutar okvira jednostranačke države i bez znatnog konsenzusa s kvazi-neovisnim sindikatima i polu-građanskim institucijama poput liječničkih komora ili udruga umirovljenika. Pravila ovakve igre socijalne politike (npr. izračun mirovina) mogla su se mijenjati

ti preko noći, ovisno o stvarnim proračunskim ograničenjima. Kapitalni socijalni problemi, poput siromaštva, samoubojstava ili narkomanije, zanemarivali su se zbog ideoloških razloga; nezaposlenost je postojala, ali je bila skrivena unutar zidova državnih poduzeća koja su poslovala s gubitkom; socijalni rad se smatrao suvišnim; i ljudska su se prava štićenika sustava socijalne skrbi ignorirala (npr. stigmatizacijom osoba s invaliditetom) ili oštro kršila (npr. upotrebom psihijatrije u svrhu političkog isključivanja). Stvorena je ogromna i pretjerano centralizirana biroakcija socijalne države koja je dovela do toga da lokalne vlasti gotovo i nisu imale načina za zadovoljavanje pojedinačne potražnje. Sažeto, komunistička socijalna politika, najblaže rečeno, nije bila pretjerano privlačna, čak ako je i mogla pružiti dio obećanih roba i usluga.

Posljedično, početna pozicija 1989. godine bila je daleko od potpuno novog početka te je bila prilično povoljna za liberalizaciju. S jedne strane, privatizacija, marketizacija, razlikovanje u dohotcima, nezaposlenost i slično prosječnom građaninu istočne Europe nisu bili potpuno strani. Većina onih koji su liječnicima davali novčane darove vidjeli su članove nomenklature kako prisvajaju socijalne stambene projekte ili ih je depimirala neproduktivnost industrijskih poduzeća koja su proizvodila samo za vlastita skladišta. I ti su ljudi željeli stvoriti *tabulu rasu* kreiranjem »normalnih«, to jest javno kontroliranih uvjeta koji su mogli proći test tržišne konkurencije između različitih vrsta vlasništva. Nakon revolucije iz 1989., fenomen skrivenih tržišta postao je vidljiv te je poduzet niz koraka kako bi se formalizirali do tada neformalni odnosi modela socijalne politike sovjetskog tipa (npr. otvaranje privatnih zdravstvenih klinika ili plaćanje naknada za nezaposlenost). U početku se opravdano moglo nadati da će transparentnost i otvoreno rivalstvo doprinijeti općoj dobrobiti stanovništva tako što će smanjiti korupciju i nejednakost utemeljenu na monopolu moći, kao i da će rentijerstvo (*rent-seeking*) biti zamijenjeno marljivim radom i poduzetništvom, a paternalizam oslanjanjem na vlastite snage.

S druge strane, »komunistička socijalna država« u tolikoj mjeri je bila opresivna i pseudo-humana da su prve mjere liberalizacije, umjesto da potaknu demokratsku postojanost i lojalnost građana, u prvom redu poboljšale njihovu razinu blagostanja. Suprotno raširenom stajalištu da su nove slobode postkomunističkog razdoblja donijele isključivo socijalnu neravnotežu i nesigurnost prouzročenu impersonalnim tržišnim silama, liberalizacija je zapravo u mnogim pogledima doprinijela društvenoj dobrobiti. Drugim

riječima, »socijalni troškovi« bili su izmiješani s brojnim »socijalnim dobitcima« liberalizacije. Ovu vrstu (djelomično nevidljivog) blagostanja koju je donijela revolucija obično ističu oni ekonomisti koji naglašavaju socijalne prednosti što proizlaze iz kolapsa ekonomije nestašice: od novih prava vlasništva do slobodnog ulaska na tržište (kraj redova, potrošački izbor, poduzetnička prava, itd.). Na kraju krajeva, možemo navesti dugu listu dodatnih prednosti: slobodno (ili manje ograničeno) putovanje, slobodan izbor radnog mjesta, prebivališta, pružatelja socijalnih usluga, načina štednje ili udruživanja; nadalje, pristup inozemnim lijekovima, pravo na alternativno (prirodno) liječenje, zaštita osobnih prava pacijenata, otvaranje socijalne infrastrukture namijenjene nomenklaturi, javna rasprava o budućim socijalnim strategijama, itd. Je li humanije držati nekoga besposlenog u javnom poduzeću koje posluje s gubitkom ili učiniti ga/ju nezaposlenim, ponovno obučiti te mu/joj pomoći u traženju posla? Koja je vrsta tjeskobe gora: strah od gubitka posla zbog ekonomskih ili zbog političkih razloga? Upitajte nekoga koga je nedavno spasio helikopter hitne pomoći međunarodne dobrotvorne organizacije (vozilo kojem nije bilo dopušteno ući u zračni prostor Varšavskog pakta) nije li se time njegova/njezina dobit povećala?

Važan razlog izostanka široke pobune u istočnoj Europi nakon 1989. leži u činjenici da su kućni i nevidljivi socijalni sektor stvorili tampon zonu koja je omogućila novim vladama da hrabro krenu prema rastavljanju »komunističke socijalne države« i koja je oslabila paradoks »demokratizacija-protiv-liberalizacije«. No, bez obzira na to, arhitekti društvene transformacije znali su da će to razdoblje početne pošte uskoro završiti i da će im biti potrebno svo njihovo umijeće da usklade dva proturječna cilja. Odnosno, morali su prilično sporo pristupiti rastvaranju socijalnog uređenja sovjetskog tipa kako bi uspjeli održati društveni mir, no također su morali i ubrzano raditi kako bi izbjegli da neizmjerni troškovi održavanja nasljeđenog društvenog sustava onemoguće vladama stabilizaciju nastajućih tržišta u novim demokracijama. Potreban im je bio sigurnosni jastuk koji ne bi gušio...

U potrazi za »pravom« pričom

Ova dvojba postaje posebno naporna kada se razmotri da se transformacija komunističkih društvenih institucija i politika događa u krhkim novim demokracijama, pod pritiskom neviđene ekonomske recesije, veće i

od one iz doba Velike depresije, u uvjetima opetovanih pomaka u smjeru privatizacije i marketizacije, te u ekonomijama koje su se nedavno naglo otvorile globalnoj konkurenciji i koje su suočene s izazovom skorašnjeg proširenja Europske unije.

Trenutno se na Zapadu javlja sve veći konsenzus o socijalnim putanjama u istočnoj Europi. Na nesreću, taj je konsenzus nastao pod utjecajem spektakularnih medijskih slika socijalne polarizacije u istočnoj Europi kao cjelini (npr. ruske nove bogatašice koje u krznenim kaputima kupuju u Parizu nasuprot djeci koja umiru u razorenoj AIDS klinici u Rumunjskoj). Prema prilično velikom broju zapadnih znanstvenika, bivše komunističke zemlje žure se preskočiti prvo skandinavski model socijalne zaštite, zatim bismarckovski, nakon njega beveridgeovski i onda južноеuropski socijalni model da bi na kraju stigle u svijet socijalnih režima američkog tipa. Ako je ovo istina, tada bi se trebalo pripremiti za ironičnu situaciju u kojoj će neke zemlje u regiji u budućnosti ispasti nekompatibilne s EU i to ne stoga što su još uvijek previše komunistički usmjerene, nego zbog toga što su pretjerano pro-kapitalističke.

Očuvanje i transformacija »komunističkih socijalnih država« s njihovim istodobnim prilagođavanjem promjenjivim europskih normama jest zadatak koji je u najmanju ruku jednako teško obaviti kao i nadzirati. 1992. godine naš je program *Društvene posljedice ekonomske transformacije u srednjoistočnoj Europi (SOCO)*, dugoročni komparativni istraživački projekt na Bečkom institutu za ljudske znanosti, ušao na bojno polje na kojem političke mine vrebaju sa svih strana. U toj bitci u bivšim komunističkim zemljama u velikoj većini sudjeluju liberalni ekonomisti s jedne i sociolozi skloni socijal-demokraciji s druge strane. Korijeni njihova sukoba protežu se još u razdoblje reformi u kasnom komunizmu kada su zalutali u prilično skolastičku raspravu o državi protiv tržišta. Kontroverza koja je nastala podsjetila je promatrača na dijalog gluhih (Ferge, 1997.b; Kovács, 1997.) u kojem je međusobno optuživanje na račun socijalne indiferentnosti ekonomista i ekonomske neukosti sociologa često zamijenilo racionalnu i argumentiranu raspravu.

Danas, kao što bi se moglo i pretpostaviti, protivnici su manje napeti i manje nepokolebljivi. Ekonomska je recesija u regiji završila i mnogi kapitalni potezi prema transformaciji socijalne politike završili su kompromisom ili su odgođeni. Socijalni sektori pokazuju znatnu inerciju i nema velike razlike ni u retorici ni u stvarnim programima postkomunističkih

vlada. »Nove socijalne demokracije« na Zapadu također nude dovoljno relativizma i pragmatizma da ratnici mogu zakopati svoje sjekire. Unatoč tome, još uvijek je prilično teško rekonstruirati većinu nedavne povijesti socijalne politike u državama istočne Europe. Budući da nema sveobuhvatnih i komparativnih radova¹ ili jedinstvenog dominantnog diskursa koji bi pokrивao pa i najmanje detalje ove povijesti, usredotočit ću se na dva konkurentna narativa o razvoju socijalne politike: radi kratkoće te ću dvije priče zvati »skakanje naslijepo« i »čekanje do daljnjeg«.²

Nepotrebno je naglašavati da su ovi narativi moje konstrukcije te da su vjerojatno oštriji nego što bi to mnogi autori (i »Istočnjaci« i »Zapadnjaci«), koje smatram predstavnicima dotičnih diskursa, željeli. Kao pozadina ovih narativa izabrane su tri zemlje srednjoistočne Europe (SIE) - Češka Republika, Mađarska i Poljska. Primjeri obuhvaćaju prilično velik broj važnih područja socijalne politike s iznimkom obrazovanja. Priče se temelje na dvije glavne teme: općenitoj provedbi i institucionalnom oblikovanju (kombiniranju) modela socijalne politike. U idealnom slučaju, bilo bi elegantnije s moje strane pružiti »objektivne« informacije o društvenom razvoju u regiji SIE te dopustiti čitatelju/ici da procijeni slaže li se s mojim tumačenjem priče. Na žalost, raspon informacija koje prihvaća većina znanstvenih i političkih zajednica toliko je malen, a empirijski nalazi stručnjaka toliko različiti da nijedna priča ne prevladava dovoljno da bi je se za potrebe ovog rada moglo prikazati »pravom«. Posljedično, umjesto da ga opskrbim s *pret-à-porter* opisom **prave** socijalne povijesti u prošlih deset godina, pozivam čitatelja da poduzme jedan uzbudljiv poduhvat te ovako istraži istočnoeuropsku scenu socijalne politike kroz suprotstavljene pristupe i statističke podatke.

Skakanje naslijepo

Prema ovom narativu, od 1989. godine u srednjoistočnoj Europi su drastično smanjena javna socijalna davanja i to na sljedeće načine: a) smanjivanjem raspona i razdoblja prava na neka primanja (plaćenog bo-

¹ S iznimkom anketa SOCO-a (Ferge i sur. (1996.c) i knjiga Göttinga (1998.a), Müllera (1999.) i Talosa (1998.), radovi Cooka i Orensteina (1999.), Deacona (1992.a,b), Kramera (1997.), Offea (1993.), Nelsona (1997.) i Standinga (1996.) su samo djelomično sveobuhvatni i komparativni.

² Za više o ovome vidi Kovács (2002.).

lovanja, naknade za nezaposlenost, obiteljskih doplata, mirovine, itd.), odnosno djelomičnim napuštanjem univerzalizma u korist ciljanih transfera; b) preniskim zakonskim određenjem minimalnih plaća ili mirovina te vezanjem nekih naknada uz to; c) smanjivanjem standarda kvalitete usluga; d) uvođenjem načela privatnog osiguranja (zdravstvena skrb, starosne mirovine); ili e) jednostavno inflacijom prouzročenom padom stvarne vrijednosti vladinih transfera (mirovine, obiteljski doplatci, itd.) (Deacon, 1992.a,b; 1993.; Ferge, 1995.; 1996.a,c; 1997.a,b,c; 2000.; Nelson, 1997.; 2001.; Standing, 1994.; 1995.; 1996.). S privatizacijom državnih poduzeća velik broj zdravstvenih klinika, dječjih vrtića, apartmana i kuća za odmor, odnosno znatan udio javne dobrobiti je nestao gotovo preko noći (Götting, 1998.a:240-247; Rein i sur., 1996.). Preostale socijalne usluge su zbog smanjenja ili ukidanja vladine subvencije, uvođenja participativnih shema (za cjelodnevni boravak, lijekove, bolničko liječenje itd.) i oporezivanja određenih transfera postale mnogo skuplje. Također, iako su lokalne administrativne jedinice dobile relativno više sredstava nego prije, javni troškovi socijalnog sektora nisu porasli decentralizacijom (Szalai, 1996.), a ukupan iznos (lokalnih i središnjih) izdataka na socijalne usluge nije se povećao.

Ono što nastaje svojevrsna je »liberalna« ili »rezidualna« socijalna država, kako je opisuju Gøsta Esping-Andersen ili Richard Titmuss (Esping-Andersen, 1990.; Evers i Olk, 1995.; Ploug i Kvist, 1996.; Titmuss, 1974.; Deacon, 1992.a; Ferge, 1992.; 1995.; 1997.b; Večernik, 1997.:197-197.). Komunistički je za sobom ostavio sustave socijalne politike temeljene na velikom broju usluga i malim transferima (Standing, 1996.:227) koji se sada preobražava u sustav koji pruža znatno manje usluga, ali bez proporcionalnog povećanja državnih transfera (ili zapravo i njihovog smanjenja). Kada se komunistički urušio, dijete je izbačeno zajedno s prljavom vodom: umjesto demokratizacije (Kuron, 1993.; Myles i Brym, 1992.) i djelomične liberalizacije javne socijalne politike prema skandinavskom modelu ili barem modelu socijalno tržišnog gospodarstva, odnosno umjesto zadržavanja »zapadnih« obilježja socijalnog sustava i izbacivanja »istočnog« tipa pseudo-paternalizma, ključni su sastojci državnog pružanog i od države financiranog blagostanja dovedeni u pitanje (Ferge, 1992.:207; 1997.c; 1998.; 2000.).

Ekonomski reformatori proglasili su socijalni sektor glavnim krivcem pretjeranog javnog trošenja. Postkomunističke vlade iskorištavale su mjere štednje javne potrošnje kako bi »educirale« građane (kako za kratkoročnu štednju npr. za konzumiranje lijekova tako i za dugoročno

proračunato ponašanje npr. kroz osobne mirovine) namećući im bezoblično načelo oslanjanja na vlastite snage (Deacon i Hulse, 1997.; Ferge, 1997. b:175-179; 1999.; Standing, 1996.:230-231, 251.). Takvi lokalni edukatori i njihovi zapadni savjetnici bili su još strastveniji i nailazili su na još manje otpora u zemljama SIE nego na Zapadu, a njihovo pozivanje na samosuzdržavanje često je prikrivalo utvrđene interese određenih lobija, isključivu ideološku predanost i/ili nedostatak stručnosti. K tome, načelo oslanjanja na vlastite snage pružalo je novim vladama legitimnu priliku da prebace dio društvenog tereta (npr. skrb o djeci) na obitelji. Ovdje je neoliberalni argument pripremio teren za konzervativna rješenja koja su prisilila žene da napuste radno mjesto i vrate se u kuću.

Društvene sfere, koje je država napustila, nisu ponovno ispunile privatne (neprofitne niti profitne) inicijative. Nagli porast broja nevladinih organizacija socijalnog sektora u srednjoistočnoj Europi ne smije zavarati promatrače. One su ili slabo kapacitirane/nekvalitetne zamjene za javne usluge ili prednost daju bogatima; one se koriste za izbjegavanje poreza i prisvajanje javnog novca ili pak naplaćuju ogromne cijene ili pak - što je najvjerojatnije ishod - brzo nestaju sa scene socijalne politike. Privatna zdravstvena osiguranja i mirovinski sustavi, dvije glavne »inovacije« nove, obvezno-kombinirane socijalne politike u regiji, vjerojatno su manje učinkoviti od javno financiranog sustava socijalne sigurnosti kojim upravlja država, te su nedvojbeno nepravednije i riskantne. Programi koji se privatno financiraju prednost daju već privilegiranim (Ferge, 2001.; Müller i sur., 1999.; Augusztinovits, 1997.; Simonovits, 1999.; 2000.).

Socijalna politika degenerira k ublažavanju siromaštva, gdje glavna sredstva socijalne zaštite postaju socijalna pomoć i *workfare* programi. Oni »istinski potrebiti« i »zaslužni siromasi« moraju proći kroz ponižavajuću i skupu proceduru provjere dohotka te mogu čeznuti za nepostojećom karitativnom pomoći koju nudi nova elita. U međuvremenu, čitave društvene skupine (osobe s invaliditetom, beskućnici, dugotrajno nezaposleni, stariji ljudi s niskim mirovinama, velike obitelji, etničke manjine, kronični bolesnici, stanovnici zaostajućih regija, itd.) propadaju kroz sve veće rupe u sigurnosnoj mreži. Država velikodušno tolerira nove oblike društvenog isključivanja i deprivacije (masovna nezaposlenost, siromaštvo djece, loša prehrana, prostitucija, itd.); veliko je siromaštvo ponovno postalo legitimno i pretjerana polarizacija sve veće potklase i tankog sloja novih bogataša čak se i pozdravlja (Ferge, 1995.; 1996.c; 1997.b; Nelson, 1997.; Večernik, 1996.:92-119).

Kao posljedica općenitog društvenog propadanja, većina se sociobioloških indikatora, od očekivanog životnog vijeka pri rođenju do učestalosti starih i novih bolesti, oštro pogoršava. Ljudi u prosjeku imaju manje djece, češće su bolesni i umiru mlađi te su, dok su živi, siromašniji i imaju manje socijalne sigurnosti. Zbog neoliberalnog toka transformacije, regija je sveukupno izgubila stotine tisuća ljudskih života (»Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises«, 1997.; Cornia, 1995.; Cornia i Panizza, 1995.; »Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future«, 1995.; Standing, 1996.:250; Szamuely, 1997.). Velik je broj tih života mogao biti spašen da reformatori nisu tek kopirali upitna društvena uređenja poput čileanskog mirovinskog sustava, te da su pokazali određenu hrabrost za istinske inovacije. Na primjer, novi početak 1989. godine pružio je novim kreatorima socijalne politike sjajnu priliku da u zemljama SIE uvedu regulaciju temeljnog (građanskog) dohotka kako bi izbjegli eskalaciju siromaštva (Atkinson, 1992.). No, umjesto da potrebitima daju nova građanska prava, oni su radije ponovno oživjeli stare stigmatizacije.

Ono što se dogodilo uistinu je skakanje naslijepo i to i figurativno i doslovno. Regija je uskočila u nesigurnost te se izložila »mračnim silama« - nazovite ih kako god vam odgovara: globalni kapitalizam, monetarna diktatura ili međunarodne ekonomske organizacije.³

Nadalje, oni u Srednjoistočnoj Europi koji ustraju na konceptu minimalne države u procesu transformacije sustava socijalne politike nose za sobom rizik da koalicija nacionalista i nereformiranih komunista prisvoji ideju socijalne zaštite. Na taj način, pokušavajući minimalizirati »neproduktivne troškove socijale«, neoliberalni transformatori bi, ugrožavanjem novih demokracija, mogli proizvesti najveće društvene troškove (Elster i sur., 1998.; Ferge, 1997.a; Offe, 1993.; Szamuely, 1997.).

Čekanje do daljnjeg

Ova se priča također temelji na dubokoj frustraciji budući da, po mišljenju njezinih pristaša, srednjoistočna Europa još uvijek nije uspjela iza sebe ostaviti »komunističku socijalnu državu«. Ova je regija još uvijek

³ Usporedi Deacon i Hulse (1997.) s Thomasom (1997.).

na čekanju do daljnjeg na samom startu i njezine vlade i dalje ustraju na utopiji pružanja socijalne sigurnosti, neovisno o stvarnim ekonomskim uvjetima postkomunističke transformacije.

Kako bismo oslobodili um od te utopije, potrebno je zapitati se je li navodno sveobuhvatno opadanje socijalnog stanja:

- jasna posljedica liberalne transformativne politike ili su njezini korijeni mnogo dublji te se protežu još u *ancien régime* (Kramer, 1997.:51),
- znakovito za sve bivše komunističke zemlje ili je primarno znakovito za one izvan srednje Europe (Kramer, 1997.:48-49; Balcerowicz, 1995.:261-268; Milanovic, 1996.),
- zaista stvoreno od »neoliberalnih zelota« i »opsesivnih monetarista« ili je on djelo običnih ekonomista koji posjeduju socijalnu savjest, ali znaju i računati,
- gotova stvar koju je potvrdila i pouzdana statistička analiza ili radna hipoteza koja se nadovezuje na fragmentiranu statistiku i mješavinu uličnog promatranja, rezultata istraživanja javnog mnijenja i analize političkog diskursa,
- otvoreno blokiranje od strane građana preko javnih troškova ili bi oni - da se od njih traži da biraju - izabrali alternativu »niži porezi - više privatnog osiguranja« (Csontos i sur., 1996.; Kornai, 1997.:281).

Neučinkovitost svojstvena socijalnoj državi sovjetskog tipa u osamdesetim je godinama 20. stoljeća u velikoj mjeri doprinijela ekonomskom raspadanju komunističkog sustava. Zašto ponijeti taj teret i u postkomunizam (Kornai, 1996.a, 2001.; Bokros i Dethier, 1998.)? Zašto paralizirati državni proračun u godinama koje dolaze? Zašto i dalje davati lažna obećanja? *Quid pro quo* (Kramer, 1997.:56-59; Krumm i sur., 1994.) – socijalni izdatci natječu se s ostalim vrstama javnih troškova financiranih porezima. Stoga bi bilo kakvo restrukturiranje državnog proračuna u korist socijalnih davanja ili bilo kakvo povećanje javnih izdataka moglo usporiti ekonomski rast, dovesti do nezaposlenosti, prisiliti građane da uđu u sivu ekonomiju (u kojoj su, usput rečeno, nezaštićeni), itd. Na koncu bi se time smanjila i sama porezna osnovica budućih socijalnih davanja, te bi povećavanjem socijalnih izdataka lako mogli povrijediti upravo one kojima smo krenu-

li pomoći. Zašto bi financijska kriza bila bolja od socijalne (Balerowicz, 1995.; Kornai, 1996.a,b; Sachs i Warner, 1996.; Bokros i Dethier, 1998.)? Zašto ne bismo prihvatili kratkoročne poteškoće kako bismo srednjoročno izbjegli društveni kaos? U svakom slučaju, u određenom trenutku moramo deaktivirati vremenske bombe koje je za sobom ostavio komunizam: u njegovim posljednjim stadijima socijalna davanja su se istodobno povećavala i kompromitirala sa sve lošijim standardima. Ovaj je jaz prouzročio velika očekivanja i građani trenutno od novih vlada očekuju da poštuju obveze starih.

Dalje, javni socijalni troškovi u srednjoistočnoj Europi tradicionalno impliciraju osnaživanje iznimno skupih, neprofesionalnih i korumpiranih država i korporativnih birokracija (Kornai, 1998.; Mihalyi, 2000.; Nelson, 2001.; Orosz i sur., 1998.; Orosz, 2001.). Privatizaciju socijalnih sektora (ili njihovu pluralizaciju) ne određuje ideološki fanatizam. Državnoj administraciji nasljeđenoj iz komunizma ni ovdje se, kao ni u slučaju ostalih djelatnosti javnog sektora, ne smije povjeriti zadatak provedbe velikih socijalnih programa sve dok ne prođe kroz čistilište tržišne kompeticije. Paradoksalno, kako bi se mogao ostvariti učinkovit i čist javni socijalni model, potrebno je socijalnu državu vratiti na predkomunističku razinu.

Ipak, ako se osvrnemo na komparativne podatke, iznenađuje sljedeće: a) tijekom neviđeno velike recesije u prvoj polovici devedesetih dvadesetog stoljeća, zemlje srednjoistočne Europe su uspjele povećati javne socijalne izdatke u odnosu na bruto domaći proizvod; b) uvele su par novih socijalnih davanja (nezaposlenost, skrb za djecu) i nisu ukinule nijedan od glavnih socijalnih transfera i usluga prijašnjeg režima; c) iako su u nekim područjima smanjile socijalne izdatke (subvencionirane cijena, socijalno stanovanje), u drugim su ih uspjele održati (zdravstvo), a u nekim čak i povećati (mirovine, socijalna pomoć); d) stoga je ono što se dogodilo u drugoj polovici devedesetih bilo bliže stagnaciji nego dramatičnom smanjenju socijalnih izdataka; e) u proteklih deset godina, srednjoistočna Europa se nedvojbeno odmaknula od skandinavskih socijalnih država po omjeru socijalnih izdataka i bruto domaćeg proizvoda, no još uvijek nije dostigla razinu manje naprednih zemalja - članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), a da i ne spominjemo slične zemlje srednjih dohodaka u Aziji i Latinskoj Americi, u kojima je (uglavnom zbog razlika u mirovinskim sustavima) taj omjer barem dva puta manji nego u regiji srednjoistočne Europe (Kornai, 1987.:290-294; Kramer, 1997.:72-

77; Sachs, 1995.). Što drugo može ovo označavati nego čekanje do daljnjeg u procesu transformacije modela socijalne politike?⁴

Javni troškovi mirovina, što je trenutno najveći socijalni izdatak, rasli su ponajprije zbog toga što se mogućnosti za rano umirovljenje i dobivanje invalidnih mirovina nisu bitno ograničile (kombinacija slabe regulacije, raširenosti prijevara i usmjerenosti vlade na smanjivanje otvorene nezaposlenosti), dok su istodobno nove vlade žustro pokušavale pridobiti glasove umirovljenika (Sachs, 1995.; Svjetska Banka, 1994.) preko, za umirovljenike primamljivih tehnika indeksacije, rasta razine mirovina u odnosu na plaće, te sporim podizanjem neobično niske starosne granice za umirovljenje. Na sličan način, kada je riječ o obiteljskim doplatcima, kreatori socijalne politike nisu se uspjeli othrvati nacionalističkim/pronatalističkim pritiscima koji su bili svojstveni i komunističkoj tradiciji te nisu smanjili glavne izdatke u ovom području.⁵ Također, ni socijalna politika na razini poduzeća nije potpuno nestala; djelomično su je preuzele nove lokalne vlasti i privatna poduzeća.

Što se tiče socijalne pomoći, pristup naknadama za nezaposlenost s godinama je uistinu postajao sve teži, a isto vrijedi i za programe pomoći siromašnima. Ipak, i unatoč činjenici da su se neki segmenti stanovništva po mnogim aspektima našli u lošijoj poziciji, kako zbog ekonomske transformacije općenito, tako i specifično radi restrukturiranja izdataka socijalne politike, bilo bi pretjerano govoriti o sveukupnom osiromašenju

⁴ Ipak, potrebno je malo opreza, kažu naratori. Na početku se socijalni izdatci mogu povećati zbog toga što su u komunizmu neki javni troškovi koji su se kategorizirali na drugačije načine (npr. socijalne usluge na razini poduzeća) postali sastojci socijalnog proračuna (lokalnih socijalnih davanja). Dalje, moglo bi biti i da su se u apsolutnim terminima socijalna davanja smanjila s BDP-om (iako se u velikoj većini do sada dostiglo ili nadišlo stanje iz 1989.) te se vjerojatno i više ljudi nego prije natječe za istu količinu javnih transfera i usluga. Stoga su se u nekim područjima prosječni standardi javne socijalne sigurnosti snizili (naknada za nezaposlenost, socijalna pomoć) - što je uistinu razlog za tjeskobu. Ipak, čak su i ti opadajući standardi previsoki u odnosu na ekonomski potencijal država srednjoistočne Europe. Što je još i važnije, veliki pad u subvencioniranju cijena osnovnih dobara na samom početku transformacije bio je poništen iznenađujućim povećanjem javnih mirovina i manje iznenađujućim povećanjem izdataka za socijalnu pomoć. *Nota bene*, lijekovi, najamnine, režije, itd. su do nedavna i dalje bili jako subvencionirani (Csaba i Semjén, 1997.:5-9; Götting, 1998.a:264-268).

⁵ Ako bi ipak pokušali smanjiti davanja, kao što je bio slučaj sa mjerama štednje u Mađarskoj 1995., naišli bi na socijalna prava garantirana ustavom (Sajó, 1996.).

(a da i ne spominjemo pauperizaciju) u SIE regiji (Svjetska banka, 1995. a,b, 1996., 2000.; Milanovic, 1997.). Ovdje je siromaštvo prilično plitko: tipična siromašna osoba nalazi se odmah ispod linije siromaštva, fluktui- ra između »siromašnog« i »još uvijek ne siromašnog« položaja, te bi uz pomoć zamaha ekonomije (i efekta kapanja *trickle-down effect*) mogla naglo napustiti dno i ne zapeti u potklasi. Indikatori socijalne polarizacije u srednjoistočnoj Europi još uvijek su znatno iza onih u najegalitarnijim zemljama OECD-a (Boni, 1996.; Kramer, 1997.:97-102; Milanovic, 1997.; Vecernik, 1996.:47-92).

Toliko o ovisnosti o prijednom putu (da se izrazimo eufemistički) kod novouređenih socijalnih sustava. Sada je vrijeme da vidimo stoji li vrijeme na mjestu i u svijetu promjena bitnih sustava. Što se tiče univerzalne besplatne pokrivenosti stanovništva pojedinim socijalnim pravima, ciljne skupine nisu ni jasno ni precizno određene, pri čemu je provjera dohotka i dalje iznimka, a novčana participacija korisnika još uvijek minimalna u odnosu na tržišnu cijenu. Ako su ove tehnike uopće i bile uvedene, nedugo nakon toga bivale bi ublažene. Proces denacionalizacije socijalnog sektora pokazao se razvučenim, pristranim i nejednakim (zdravstvo u Češkoj Republici, mirovinski programi u Mađarskoj, a u posljednje vrijeme i u Poljskoj). Država snažno regulira privatno osiguranje; udio nejav- nog pružanja usluga i financiranja je i dalje mali te nije postigao kritičnu masu unutar programa socijalne politike u cjelini (Góra i Rutkowski, 2001.; Potůček, 1999.; Večernik, 1996.:191-217).

Da sažmemo, socijalni su sektori u Srednjoistočnoj Europi među rijetkim ostatcima komandne ekonomije sa svim njezinim glavnim svojstvima poput pretjerane centralizacije, pretjeranog trošenja, ograničenja potrošnje, nestašica, paternalizma, rentijerstva i korupcije (Kornai, 1997.:273; Mihályi, 2000.; Rychard, 1996.a). Privatne/građanske inicijative još uvijek imaju malu ulogu i sloboda izbora vrlo je ograničena. Pod izlikom načela solidarnosti dolazi do neumjerene preraspodjele koja srednjem sloju pomaže barem jednako kao i potrebitima. Čitav je socijalni sustav netransparentan, složen, pun iznimaka i nepravilnih procedura. Oslanja se na simplicističku filozofiju »oporezuj i troši« (još uvijek se radi o divovskom sustavu »tekuće raspodjele« s ograničenim udjelom štednje) koji i dalje stvara »švercanje« unutar sustava (izbjegavanje plaćanja poreza i doprinosa). Ovo pak dovodi do opetovanih povećanja poreza kojima se žele održati obećanja socijalne politike utjelovljena u velikim davanjima u koja se ne može dirati, ali koja se ne mogu ni priuštiti. Viši po-

rezi vode porastu parazitiranja. Radi se o začaranom krugu poznatom iz kasnog komunizma. Posljedično, kultura oslanjanja na vlastite snage ne može se probiti kroz ukorijenjenu naviku ovisničke kulture; prevladava naučena bespomoćnost i očekivanje »javne zaštita od kolijevke do groba«; preuranjena socijalna država i dalje djeluje oslabljujući vlastite klijente. Umjesto prilika za rad, ona dijeli milostinju. Je li ovo rezidualni model socijalne politike? Oni koji neprestano pričaju o socijalnim troškovima transformacije (i uopće ne spominju njezine dobre strane) (Balcerowicz, 1995.:261-268; Rychard, 1996.a,b) mogu sjesti i opustiti se: nema potrebe za dizanjem uzbune.

»Male transformacije«

Čini se da se iz gore opisanog sukoba trenutno razvija treća priča (nazvao bih je narativom provlačenja). Iako posjeduje elemente obje priče, postavlja se van njihove trajne kontroverze budući da teži nepristranom, nenormativnom, manje spektakularnom i realističnijem tumačenju povijesti socijalne politike u zemljama srednjoistočne Europe u proteklih deset ili dvadeset godina (Barr, 1994.a,b, Csaba i Semjén, 1997.; Müller, 1999.; Nelson, 1997.; Potůček, 1999.; Tóth, 1994.; 1998.; Večernik, 1996.; Wagener, 2001.).

Prema ovom narativu, nema potrebe za strastvenim porukama (»zaustavite promjenu!«, »započnite promjenu!«) budući da se nije zbilježilo ništa dramatično: nije se dogodilo ni previše ni premalo toga. Jednako je isprazno i bojati se i očekivati revolucionarne promjene ili Velike transformacije. Ono što se zapravo dogodilo jest mnoštvo »malih transformacija« od ključne važnosti (Barr, 1994.a,b:192-226; Preker i Feachmen, 1994.; Sipos, 1994.). I za javno upravljanje socijalnim programima i za privatno/ne-profitno provođenje socijalnih programa stvoren je čitav niz novih organizacija kako na središnjim tako i na lokalnim razinama. Njihova interakcija može dovesti do snažnih međuinstitucionalnih odnosa zaštićenih pravnom državom, pa i novim individualnim strategijama i javnom osviještenošću. Istodobno, stare institucije, bez obzira bile one utjelovljene u organizacijama (ministarstvima socijalne skrbi, sindikatima, bolnicama) ili u politikama, ukorijenjenim navikama, vrijednostima, itd. (sklonošću centralizaciji, korupciji, prisilnoj solidarnosti) mogu pružati otpor reformama. U svakom slučaju, postupno kretanje, čak i da nije potaknuto institucionalnom iner-

cijom, moglo bi biti poželjno zbog sve veće nesigurnosti oko toga kakva će država izaći iz procesa transformacije: koji bi model socijalne države ili koju kombinaciju modela trebala izabrati srednjoistočna Europa sa stalno mijenjajućeg zapadnog menija socijalnih režima? Modeli socijalne politike iznimno su složene institucije i stoga nema zla u eksperimentiranju. Trebamo biti spremni za spor napredak s ciklusima zaustavljanja i ponovnog pokretanja u procesu isprobavanja ili čiste improvizacije. Manji pokreti, simboličke i spore promjene mogu se ubrzati, povećati i postati ireverzibilne, no također se mogu i prerano ugasiti (Götting, 1998.a:268-274).

Na primjer, simboličke promjene poput čak i djelomičnog odbacivanja nepovredivih načela starog režima (npr. univerzalizma, dekomodifikacije, sveobuhvatne solidarnosti) mogu se pokazati prvim zamahom prema reorganizaciji dominantne filozofije socijalne politike. Ako bi i promjene unutar socijalnog dijela proračuna (npr. između subvencioniranih cijena i socijalne pomoći ili središnje i lokalnih socijalnih usluga) ili umjereni strukturni pomaci od javnih ka privatnim inicijativama upućivali u istom smjeru, i ako bi te djelomične promjene dosegle kritičnu masu i bile sinergične, tada bi mogle postati sveobuhvatne i ireverzibilne. U tom slučaju, moglo bi se početi razmatrati nastaje li novi model socijalne politike. Naravno, nije potrebno čitavo vrijeme zvati na uzbunu, no vrijedi ostati na oprezu. Na primjer, nije potrebno pokrenuti punu privatizaciju zdravstva ili mirovinskog sustava kako bi se osiguralo da se bivši monolitni režim ne vrati u svom klasičnom obliku. Već i s utemeljivanjem privatnih osiguravajućih društava dolazi do pojave novih interesnih mreža, pravne procedure i individualne navike (dugoročna štednja) dobivaju na snazi, čitavo tržište kapitala mora se reorganizirati. Drugim riječima, institucionalna jamstva jačaju ako... ako funkcioniraju mehanizmi pozitivne povratne sprege. Kako bi se to dogodilo, ne smije se prezati od postupnih i djelomičnih mjera i pristupa, pod uvjetom da se takvim postupcima vremenom društvu ne nametne preambiciozni plan.

No, ako zbog ovog ili onog razloga proces reforme ne ostvari uvjete za svoje nastavljanje, na sceni socijalne politike mogla bi se pojaviti hibridna uređenja koja se mogu zadržati dugo vrijeme. S obzirom na postojanje ogromnog broja podsustava socijalnog sektora, u kojima se reforme provode različitim tempom ili u kojima dolazi do dijametralno suprotnih promjena (Götting, 1998.a:21-26), velika je vjerojatnost da će doći do hibridizacije s velikom raznolikošću prijelaznih rješenja. Sasvim spontano bi moglo doći i do prilično inovativnih (re)kombinacija raznih modela

socijalne politike. Bilo bi prejednostavno pretpostaviti da je kombinirani model socijalne politike igra sa samo tri igrača. Postoji mnogo više aktera, što ovisi o socijalnoj predpovijesti zemlje i trenutnoj raznolikosti ustroja javnih regulacija, privatne inicijative i volonterskih djelatnosti. Ti akteri se također mogu natjecati ili surađivati u financiranju ili pružanju socijalnih usluga itd. Stoga, umjesto da nastavljamo sekularnu raspravu o državi protiv tržišta, odnosno o njihovoj vječnoj sukobljenosti, bilo bi nam bolje istražiti kako se ove institucije miješaju i prožimaju (ili sukobljavaju, ako vam je tako draže) u različitim oblicima postojećih partnerstava, uključivši i neprofitni sektor. Vrag vreba u detaljima: ako je moguće, trebalo bi identificirati i prilagoditi unutarnje odnose ovih zapletenih kombinacija. U međuvremenu se ne bi trebalo suzdržavati od prihvaćanja državnih kombiniranih modela socijalne politike - u slučaju da tržište bude neuspješno te da su vladine intervencije u određeno područje socijalne politike pametne i ograničene (Barr, 1987., 1994.b:29-50; Csaba, 1997.:110-113).

Ako ponovno promotrimo proteklo desetljeće u srednjoistočnoj Europi iz ove perspektive, tada nećemo vidjeti ni ogroman proces marketizacije/privatizacije u socijalnoj sferi ni relativno nedinu socijalnu državu komunizma. Zapravo, uloga države kao glavnog redistributora dobrobiti nije se smanjila, isprva zbog inercije starog sustava, a potom zbog oporavljanja od recesije. Međutim, privatni socijalni izdatci su se počeli povećavati, a država je pri pružanju socijalnih usluga inicirala »zajedničke poduhvate« (npr. prepuštanje pojedinih poslova vanjskim partnerima ili *outsourcing*) s organizacijama civilnog društva i privatnim poduzećima. Prve velike institucionalne reforme za reguliranje mirovina i zdravstva također su i zajednički financijski projekti u kojima se javna uprava pogađa s privatnim i korporativnim akterima oko kombiniranog upravljanja. Čak je i država bila podijeljena na dva dijela: od ranih devedesetih središnje uprave su se morale suočavati s uglavnom nezavisnim lokalnim vlastima i surađivati s njima što je bolje moguće. O socijalnim izdancima prestalo se odlučivati iza zatvorenih vrata. Umjesto toga sada se u svakoj zemlji srednjoistočne Europe otvoreno bori, i u parlamentu i izvan njega, za svaki novčić izdataka, a ta borba ide od pregovora između političkih stranaka o socijalnim sporazumima na razini države, preko tripartitnih sporazuma do »divljih« štrajkova (Cichon i Samuel, 1994.).

Što se tiče hibrida u nastanku, često se ispostavi da su javne institucije socijalnog sektora superiornije svojim nevladinim rivalima u pogledu učinkovitosti, distributivne pravde ili obojeg (Barr, 1994.b; Góra i Ru-

tkowski, 2000.; Orosz, 2001.). Ovo je posebice slučaj ako nevladine organizacije malo pomažu državi (Csaba, 1997.; Pete, 1997.; Orszag i Stiglitz, 2001.). Dobro je poznato da socijalna sigurnost kojom upravlja isključivo država obično nije dovoljno fleksibilna ni bogata da bi zadovoljila iznimno promjenjivu potražnju za zaštitom, a pogotovo za visokokvalitetnom zaštitom koja bi istodobno obvezivala one koji imaju »dodatne« zahtjeve da budu solidarni s »prosječnim« građanima. Ovdje bi se kao koristan partner mogla pokazati osiguravajuća društva. No, u zdravstvu ili zaštiti nezaposlenih na primjer, tržište osiguranja bi moglo ako ga se prepusti samom sebi, vršiti »negativnu selekciju« i diskriminirati upravo one (siromašne, bolesne, nekvalificirane) kojima je sigurnost najpotrebnija. Također, mogao bi se pojaviti »moralni hazard« ili problemi plaćanja treće strane, a razina informacija, koju posjeduju akteri, daleko je od savršene. U tim područjima država je nužna ne samo zbog svoje uloge regulatora i pravnog nadzornika, nego i kao zastupnik financijera i pružatelj usluga. Čak i univerzalne sheme mogu biti pravedne, a redistribucija se može smatrati vrstom osiguranja. K tome, državni izdatci za socijalni sektor mogli bi djelovati kao klasični stabilizator poslovnih ciklusa i - kao u slučaju azijskih tigrova - velik dio socijalnih izdataka može se smatrati ulaganjem u buduću rast.

Da sažmemo, modeli socijalne politike u srednjoistočnoj Europi provlače se na putu prema određenom stupnju normale, mjerene prosjekom zapadnog standarda. Odredište je nejasno, reformatori su nesigurni i možda više reaktivni nego proaktivni, no događaju se (potencijalno) važne stvari. Možda će doći tek do drugorazrednih rješenja. No, ona su mnogo vjerojatnija i izvornija od navodno najboljih rješenja prvih dviju narativa.

Još uvijek bez gušenja

Bojim se da je lakše reći da su stvari složene, nego utvrditi koliko su točno složene. Na primjer, gotovo je nemoguće mjeriti ono što sam gore nazvao »nevidljivom socijalnom sigurnošću«. Zahvaljujući njegovim »nevidljivim« sastojcima, u prvim je stadijima tranzicije sigurno došlo do znatnog povećanja blagostanja (koje bi se također moglo prikazati u opipljivim terminima, poput dohotka ili bogatstva), a da i ne spominjemo srednjoročne i dugoročne socijalne posljedice novih sloboda poput poboljšanja zdravstvenih uvjeta ili starosne sigurnosti. Očito, ta bi

poboljšanja mogla biti zasjenjena zbog propadanja ostalih sastavnica blagostanja. No kako to znamo (Kovács, 1996.:186)?

Nesumjerljivost je samo jedno poglavlje u velikom katalogu problema vezanih uz statističko praćenje socijalne situacije, pogotovo u onim područjima u kojima je došlo do najžešćih političkih rasprava (veličina i priroda siromaštva, socijalna polarizacija, itd.) (Ferge i sur., 1996.c; Kramer, 1997.:77-81; Torrey i sur., 1997.). Uzmimo samo jedan primjer, onaj sive ekonomije, koji nadilazi problem statistike (Götting, 1998.a:258-260, 273). Za vrijeme i poslije komunizma, neformalne socijalne aktivnosti u proširenoj obitelji, kao i odnosi samopomoći između pojedinaca i obitelji, te čak i polukomercijalne transakcije, uključivali su vrlo različite oblike plaćene ili neplaćene zaštite poput čuvanja djece, brige za starije, stanovanja, zdravstvene skrbi, itd. Dio ovih djelatnosti bio je tradicionalan te motiviran siromaštvom i zaostalošću (socijalna djelatnost iz »kućne radinosti«); drugi dio bio je potaknut planskom ekonomijom sa svim njezinim proturječjima i strogošću (nestašice i korupcija koja omogućava »švercanje« u sustavu). U međuvremenu su nestašice djelomično nestale i »švercanje« je u sve većoj mjeri bilo usmjereno prema izbjegavanju poreza. Ako danas uzmemo u obzir svaki novčić koji građani daju liječnicima kao novčani dar i učiteljima da preboje učionicu ili svaki sat rada proveden u obitelji u skrbi za bolesnu baku ili u susjedstvu gradeći prijateljevu kuću, tada bismo možda dobili od 20 do 40% ukupnih socijalnih troškova, odnosno brojke koje predstavljaju udio neformalne ekonomije u BDP-u Poljske i Mađarske danas.

A možda i ne bismo, s obzirom na još uvijek nepostojeće statističke rezultate. Je li se u proteklom desetljeću ovaj udio neformalnog socijalnog sektora povećao ili smanjio? Ako želimo biti vjerodostojni govoreći o učinku socijalnih sustava u srednjoistočnoj Europi, tada bismo morali znati taj odgovor. Slično, pri opisivanju modela socijalne politike u regiji, čak je i 15%-ni udio neformalnog socijalnog sektora dovoljno visok da postane važan element kombiniranog modela socijalne politike (Lewis, 1999.; Kornai, 2000.). Ipak, kao što smo već uočili, relativna snaga neformalne sigurnosne mreže bi nam vjerojatno mogla pomoći razumijeti zašto se široko očekivana eksplozija socijalnog nezadovoljstva nije dogodila čak ni u manje sretnim istočnoeuropskim zemljama.

Ako je treći narativ manje ili više točan, tada se u socijalnoj politici još uvijek nisu počinile nikakve fatalne greške. »Komunistička socijal-

na država« je u procesu transformacije, **ali** njezina relativno snažna sigurnosna mreža (uključujući i tradicionalnu zaštitnu užad) nije nestala. Istodobno, transformacija nije pretjerana i institucionalni eksperimenti ne nadilaze puno svoje pandane u zapadnoj Europi. Modeli socijalne politike u zemljama srednjoistočne Europe bili su instrumentalni u tome što su služili kao jastuci za ublažavanje udaraca marketizacije i privatizacije, a da i ne spominjemo najgoru ekonomsku recesiju dvadesetog stoljeća. U proteklih nekoliko godina regija je pokazala jasne znakove trajnog ekonomskog zamaha. Istodobno, zemlje u transformaciji i dalje nose prilično velik (prevelik?) socijalni jastuk za ublažavanje udaraca...

Socijalne reforme – Istok i Zapad

Gore prikazani narativi pokušaj su obuhvaćanja socijalne reforme u srednjoistočnoj Europi uz pomoć pomalo na samu sebe usmjerene povijesne analize koja se služi prilično širokom usporedbom s onim europskim zemljama kojima bi se regija željela pridružiti u bliskoj budućnosti. Ipak, **točni** europski standardi (da i ne spominjemo sjevernoameričke ili globalne) socijalne politike teško se mogu precizno odrediti i pregledati kako bi se vidjelo uolikoj mjeri su im se novopridošlice približile. Očigledno, u Europi je oduvijek postojalo mnoštvo modela socijalne politike. K tome, stručnjaci SIE regije ne mogu danas u EU-a naći stabilne socijalne politike i institucionalna uređenja, već prije nailaze na još jedan proces reforme, odnosno »domestifikaciju« klasičnih socijalnih država. Istina, u općim trendovima ima neke sličnosti: djelomično smanjenje socijalnih troškova, decentralizacija, marketizacija i privatizacija javnih socijalnih usluga, kao i naglo povećanje volonterskog sektora glavne su karakteristike regulacije socijalnog sektora na obje strane nekadašnje Željezne zavjese.⁶

Zašto se moje uvodno izlaganje do sada isključivo bavilo pogledima na socijalnu politiku u srednjoistočnoj Europi? Prolazeći kroz sadržaj ove knjige, nailazimo na mnoštvo istaknutih autora sa »Zapada« (Helmut Anheier, Nicholas Barr, David Ellwood, Adalbert Evers, Anton Hemerijck, Michael Hill, Cristoph Sachße, Alan Walker i Annette Zimmer) koji su pisali o vlastitim zemljama. Ipak, nema proturječja između uvodnih

⁶ Naslov mog rada iz 2002. »Približavajući se EU i dostižući SAD? /Approaching the EU and Reaching the US?« izabran je kako bi ilustrirao ove trendove.

napomena i glavnog dijela ove knjige. »Zapadnjaci« dijele stavove sa svojim »istočnim« kolegama na dva načina: ili pružajući uvid u trenutne socijalne politike u Europi i Sjevernoj Americi ili komentirajući nove razvoje socijalnih reformi u srednjoistočnoj Europi. Ovakva struktura odražava logiku našeg istraživačkog programa. *SOCO (Društvene posljedice ekonomske transformacije u srednjoistočnoj Europi)* je pokrenut na početku devedesetih godina dvadesetog stoljeća upravo s dvostrukim ciljem: a) otkrivanja autohtonog obrasca postkomunističke socijalne misli i njezina preusmjeravanja prema reformi, i b) oblikovanja te misli kroz dijalog »istočnih« i »zapadnih« stručnjaka. Odbor *SOCO*-a uključivao je mnoge autore ove knjige (Michal Boni, Zsuzsa Ferge, Antoinette Hetzler, Jane Lewis, Claus Offe). Na početku su istraživačka pitanja postavljali »Istočnjaci«, no nakon nekog vremena više se nije moglo ustanoviti tko pita i tko odgovara. Zasiurno, uobičajeni kliše »zapadne inovacije« nasuprot »istočnoj imitaciji« pokazao se potpuno beskorisnim za opisivanje istraživačkog rada u programu.

Ja nisam prava osoba niti je ovo mjesto za slavljenje *SOCO* programa koji je završio 2001/02.⁷ Naša knjiga nije niti prvi niti posljednji prikaz rezultata istraživanja. Dijalog Istoka i Zapada, svojstven *SOCO*-u, jasno je pokazao da u SIE regiji nedostaje sveobuhvatna povijest postkomunističkog modela socijalne politike. Slijedeći neka (plodonosna) oklijevanja, odlučili smo pružiti prvu inačicu te povijesti. Ovo djelo pokazuje određen stupanj metodološke nesigurnosti koja je prevladavala u tijekom pisanja. Konačni proizvod (Kalb i Kovács, 2003.) koji će uskoro izaći uzima čisti **institucionalni/istički** pristup. No, ova knjiga, koja predstavlja nužni prijelazni proizvod institucionalne analize, još uvijek oscilira između institucionalnog istraživanja i analize politike, ali već pokazuje i snažno zanimanje za povijesno objašnjenje.

Poglavlja nisu nastala za *ad hoc* konferenciju. Nalazi se temelje na dugoročnom kooperativnom znanstvenom poduhvatu unutar *SOCO*-a. Mnogi su se autori nekoliko puta sastali u Beču tijekom devedesetih: prve verzije radova prezentirane su na *Forumu Srednje Europe o socijalnoj politici/Central European Forum on Social policy/* IWM-a u zimu 1997.; a o tim radovima ponovno se raspravljalo i prepravljalo ih se između 1998.

⁷ Čitatelj može stvoriti vlastito mišljenje proučavajući dio *IOI SOCO* projekta koji je objavljen na web stranici IWM-a (www.iwm.at).

i 2000. Mnogi od njih poslužili su kao preliminarne studije knjige o institucionalnoj povijesti.

Odlučili smo objaviti ove radove kako bismo podijelili uzbuđenje koje smo osjećali tijekom naših uzastopnih rasprava; uzbuđenje koje je poteklo i iz visoke znanstvene kvalitete studija i iz žive izmjene ideja između autora. U proteklih par godina, neki podatci citirani u nekim od poglavlja zasigurno su izgubili čar pravodobnosti te su postali povijesne činjenice. Isto vrijedi i za neke reformatorske mjere s početka ovog desetljeća. Ipak, ovaj prigovor stoji samo ako ste opčinjeni Velikim transformacijama i sveobuhvatnom promjenom socijalne politike. *SOCO* program nas je naučio upravo suprotnom. Početni je entuzijazam za centralistički vođeno i brzo rastavljanje »komunističke socijalne države« ishlapio, na vidjelo su došli akteri s nižih razina socijalne politike i institucionalni rascijep postao je očevidan. Postalo je jasno da su mnoge Velike transformacije modela socijalne politike u srednjoistočnoj Europi propale upravo zbog toga što su bile prevelike (skupe, birokratske, itd.) i da njihovi kreatori nisu uračunali inerciju samih socijalnih institucija i političkog procesa; potcijenili su snagu novih populističkih iskušenja ili su jednostavno zanemarili kratkoročne interese običnih ljudi kojima su željeli služiti. Ako su otpor, usporavanje, ciklusi stajanja i ponovnog kretanja, itd. glavna obilježja socijalne reforme u postkomunizmu, tada godina ili dvije ne znače mnogo. Naprotiv, ono što se već čini dijelom povijesti, može se iznenada ponovno pojaviti kao plan reforme za budućnost.⁸

Kao što smo već spomenuli, ova je knjiga u znatnoj mjeri usmjerena prema kreiranju politike. Usredotočuje se na to kako se makro politike socijalnih reformi pojavljuju na nižim razinama sustava socijalne politike i, suprotno tome, kako građanske/lokalne inicijative utječu na makro reforme. Građani srednjoistočne Europe su, naizgled kao da su željeli ilustrirati našu tezu o »malim transformacijama«, u proteklih deset ili dvadeset godina inicirali niz socijalnih reformi odozdo kako bi ispunili prazninu koju su ostavili napušteni, izobličeni ili napola uspješni središnji programi. Na-

⁸ Samo tri argumenta da nadopune argumentaciju u ovoj knjizi: a) u novom su mileniju reforme zdravstva koje opisuju Bútor i sur., Orosz i Potůček i dalje spore; b) radikalne mirovinske reforme u Mađarskoj usporile su u razdoblju između 1998. i 2002. (vidi slične tvrdnje Z. Ferge); c) Hausnerov plan mirovinske reforme elaboriran za vrijeme socijalističke vlade u Poljskoj modificirala je vlada Solidarnosti 1997./98., no on se nakon zadnjih izbora vratio kao ministar.

glo nicanje decentraliziranih mirovinskih fondova, privatnih ili neprofitnih bolnica, vrtića koji su privatni ili bazirani na samopomoći, neprofitnih centara skrbi za starije, klinika za narkomane, skloništa za beskućnike, itd. demonstrira ovaj proces supstitucije. Umjesto idealiziranja ovih »grassroots reformi« koje odražavaju novu mješavinu volonterstva, državne regulacije i tržišnih sila, ova knjiga pruža prostor za raspravu o dobrim i lošim stranama tih reformi. *SOCO* je nakupio dosta znanja o novom nevladinom sektoru, privatizaciji i »komunalizaciji« socijalne politike, provedbi socijalne politike na razini lokalnih vlasti, nevidljivoj socijalnoj pomoći u neformalnoj ekonomiji, obiteljskim strategijama preživljavanja, itd.⁹

Autori u ovoj knjizi proučavaju ove sastojke u tri područja socijalne politike: zdravstvu, mirovinskom sustavu i nezaposlenosti, i to iz komparativne perspektive. Ovo djelo sastoji se od tri dijela (koji se služe trima različitim područjima socijalne politike kao primjerima) sa sljedećim naslovima:

- I. Lokalni socijalni programi: država, tržište i neprofitni sektor (primjer zdravstva),
- II. Između vladine i individualne odgovornosti: novi socijalni programi (primjer mirovinskog sustava),
- III. Uloga posredujućih institucija: socijalna politika »odozgo« i »odozdo« (primjer nezaposlenosti).

Ova su pitanja iznimno relevantna za reformu socijalne politike i na »Istoku« i na »Zapadu«, čak i unatoč tome što se polazne točke tih dvaju procesa reformi prilično razlikuju. Zbog hitnosti promjene i oštrog manjka javnih resursa, postkomunističke zemlje eksperimentiraju s novim - manje intervencionističkim - ustrojima kombiniranog modela socijalne politike pod mnogo strožim ekonomskim ograničenjima, no ponekad s iznenađujuće velikim prostorom za političke manevre (primjer slabosti sindikata). Čak i kada do njih dolazi zbog čiste potrebe, ove se eksperimente često smatra »neoliberalnim« ili vrlo ideološkim. Unatoč tome, lekcije koje se mogu izvući iz njih mogu se pokazati korisnim i za socijalne reformatore na »Zapadu«.

⁹ Komparativno istraživanje kućanstava IWM-a o socijalnim posljedicama ekonomske transformacije provedeno u pet zemalja u transformaciji u regiji tijekom 1995./96. rezultiralo je velikom bazom podataka (vidi Ferge i sur., 1996.c).

Ipak, nitko od nas ne misli da jedino svjetlo dolazi s »Istoka«. Autori ove knjige, osim što pružaju mnoge izvorne rezultate u teorijskoj i empirijskoj analizi, uključuju se i u oštre rasprave o vrlinama/porocima trećeg sektora, privatizaciji mirovinskog sustava ili o ulozi sindikata. I ništa ne demonstrira kraj komunizma bolje od činjenice da se granice među njima obično presijecaju podjelu s Jalte.

Zahvale

Želio bih zahvaliti ravnateljima *SOCO* programa Instituta za ljudske znanosti Helen Addison i Donu Kalbu za organiziranje niza istraživačkih projekata i konferencija iz kojih su izrasla poglavlja ove knjige. Također sam zahvalan i fondaciji Ford i Uredu austrijskog premijera za njihovu velikodušnu potporu, kao i Iris Strohschein i Davidu Souceku za pažljivo pripremanje rukopisa za objavu.

Literatura

- Alber, J., Standing, G. (2000.) Social Dumping, Catch-Up or Convergence? *European Journal of Social Policy*, 10(2):99-119.
- Amato, G., Batt, J. (2000.) *Final Report of the Reflection Group on »Long-term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border«*. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute; Brussels: Forward Studies Unit, European Commission.
- Atkinson, A. B. (1992.) Social Policy, Economic Organization and the Search for a Third Way. In: Ferge, Z., Kolberg, J. E. (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Campus-Westview, 225-237.
- Atkinson, A. B., Micklewright, J. (1992.) *The Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge University Press.
- Augusztinovichs, M. (ed.) (1997.) *Pension Systems and Reforms: Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden*.
- Balcerowicz, L. (1995.) *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central European University Press.
- Balcerowicz, L. (1996.) Social Security through Economic Growth. In: Kovács, J. M. (ed.) *Social Costs of Economic Transformation in Central Europe, International Review of Comparative Public Policy*, London, Vol. 7:3-19.
- Barr, N. (1987.) *The Economics of the Welfare State*. London: Butler & Tanner Ltd.

- Barr, N. (ed.) (1994.a) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. London: Oxford University Press.
- Barr, N. (1994.b) The Role of Government in a Market Economy. In: Barr, N. (ed.) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. London: Oxford University Press, 29-53.
- Barr, N. (1994.c) Income Transfers: Family Support and Poverty Relief. In: Barr, N. (ed.) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. London: Oxford University Press, 192-226.
- Beck, W., van der Maesen, L. Th. F. and Walker, A. (eds.) (2001.) *Social Quality: A Vision for Europe*. Kluwer.
- Bokros, L., Dethier, J. J. (eds.) (1998.) *Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary*. Washington: World Bank.
- Boni, M. (1996.) Social Differences in Poland. In: Kovács, J. M. (ed.) *Social Costs of Economic Transformation in Central Europe, International Review of Comparative Public Policy*. London, Vol. 7:111-125.
- Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises (1997.) *Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report*. Florence: No. 4.
- Cichon M., Samuel L. (eds.) (1994.) *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transition*. Budapest: ILO.
- Cook, L. J., Orenstein, M. (1999.) The Return of the Left and Its Impact on the Welfare State in Russia, Poland and Hungary. In: Cook, L. J., Orenstein, M. A., and Rueschmeyer, M. (eds.) *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*. Boulder, Westview Press, 47-108.
- Cornia, A. G. (1995.) Ugly Facts and Fancy Theories: Children and Youth During the Transition. *Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series*. Florence: UNICEF, No. 49.
- Cornia, A. G., Panizza, R. (1995.) The Demographic Impact of Sudden Impoverishment: Eastern Europe during the 1989-94 Transition. *Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series*. Florence: UNICEF, No. 49.
- Csaba, I. (1997.) Fiskális illúziók és redistribúciós csalás (Fiscal Illusions and Redistribution Fraud). *Századvég*, Spring, 109-118.
- Csaba, I., Semjén, A. (1997.) Welfare Institutions and the Transition: In Search of Efficiency and Equity. *Discussion Paper*. No. 47, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences.
- Csontos, L., Kornai, J. and Tóth, I. G. (1998.) Tax Awareness and the Reform of the Welfare State. Hungarian Survey Results. *Economics of Transition*, 6:287-312.
- Deacon, B. (1992.a) East European Welfare: Past, Present and Future in Comparative Context. In: Deacon, B. et al. (eds.) *The New Eastern Europe. Social Policy Past, Present and Future*. London: Sage, 1-30.

- Deacon, B. (ed.) (1992.b) *Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe*. Aldershot: Avebury.
- Deacon, B. (1993.) Developments in East-European Social Policy. In Jones, D. C. (ed.) *New Perspectives of the Welfare State in Europe*. London and New York: Routledge.
- Deacon, B., Hulse, M. (1997.) The Making of Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies. *Journal of Social Policy*, 26:43-62.
- Elster, J., Offe, C. and Preuss, U. (1998.) *Constitutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge UP.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996.) *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Thousand Oaks, Sage.
- Evers, A., Olk, Th. (1995.) *Wohlfahrtspluralismus*. Opladen.
- Evers, A. (1999.) Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area between market economy, state and community. *Voluntas*, 2:159-182.
- Ferge, Z. (1992.) Social Policy Regimes and Social Structure. Hypotheses about the Prospects of Social Policy in Central and Eastern Europe. In: Ferge, Z., Kolberg, J. E. (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt/Boulder: Campus/Westview, 201-222.
- Ferge, Z. (1995.) Social Policy Reform in Post-Communist Countries: Various Reform Strategies. In: *Social Reform in East-Central Europe: New Trends in Transition. Prague Papers on Social Responses to Transformation*, Vol. 3:1-38.
- Ferge, Z. (1996.a) Social Values and the Evaluation of Regime Change. *Innovation*, 9(3):261-277.
- Ferge, Z. (1996.b) Freedom and Security. In: Kovács, J. M. (ed.) *Social Costs of Economic Transformation in Central Europe, International Review of Comparative Public Policy*. London, Vol. 7:19-43.
- Ferge, Z. et al. (1996.c) *Societies in Transition. International Report on the Social Consequences of Transition, SOCO Survey*. Vienna: Institute for Human Sciences.
- Ferge, Z. (1997.a) Social Policy Challenges and Dilemmas in Ex-Socialist Systems. In: Nelson, J. M., Tilly, Ch., Walker, L. (eds.) *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington D.C.: National Academy Press, 299-322.
- Ferge, Z. (1997.b) A Central European Perspective on the Social Quality of Europe. In: Beck, W., van der Maesen, L., Walker, A. (eds.) *The Social Quality of Europe*, 187-207.
- Ferge, Z. (1997.c) The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social. *Social Policy and Administration*, 31(1):20-44.

- Ferge, Z. (1998.) And What if the State Fades Away: The Civilizing Process and the State. In: Taylor-Gooby, P., Svallfors, S. (eds.) *Attitudes Toward Welfare Policies in Comparative Perspective*. London: Blackwell.
- Ferge, Z. (2000.) Welfare and »Ill-fare« Systems in Central-Eastern Europe, manuscript.
- Ferge, Z. (2001.) The Actors of the Hungarian Pension Reform. In: Kovács, J. M. (ed.) *Small Transformations: The Politics of Welfare Reform – East and West*. Vienna: IWM.
- Gedeon, P. (1995.) Hungary: Social Policy in Transition. *East European Politics and Societies*, 9:433-458.
- Góra, M., Rutkowski, M. (2000.) New Old-Age Pension System in Poland. *Spectrum*, 2:11-14.
- Götting, U. (1998.a) *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*. Opladen: Leske und Budrich.
- Götting, U., Lessenich, S. (1998.b) Sphären Sozialer Sicherheit. Wohlfahrtsstaatliche Regimeforschung und gesellschaftliche Transformation. In: Lessenich, S., Ostner, I. (Hg.) *Welten der Wohlfahrtskapitalismus*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Greskovits, B. (1993.) The Use of Compensation in Economic Adjustment Programs. *Acta Oeconomica*, No.45:43-68.
- Hausner, J. (1999.) Conditions For The Successful Reform Of The Pension System In Poland. In: Kovács, J. M. (ed.) (2001.) *Small Transformations: The Politics of Welfare Reform – East and West*. Vienna: IWM.
- Kalb, D., Kovacs, J. M. (eds.) (2001.) *Institutional Reform in Social Policy. East-Central Europe in a European Context (1989-2001)*. Vienna: IWM.
- Kornai, J. (1996.a) Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro-Stabilization in a Political-Economy Perspective. *Discussion Paper*, No.1748. Cambridge: Harvard Institute for Economic Research.
- Kornai, J. (1996.b) The Citizen and the State: Reform of the Welfare System. *Discussion Paper Series*, No. 32. Budapest: Collegium Budapest, Institute for Advances Study.
- Kornai, J. (1997.) Reform of the Welfare Sector in the Post-Communist Countries: A Normative Approach. In: Nelson, J. M., Tilly, Ch., Walker, L. (eds.) *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington D.C.: National Academy Press, 272-299.
- Kornai, J. (1998.) *Az egészségügy reformjáról* (On the Reform of Health Care). Budapest: KJK.
- Kornai, J. (2000.) Hidden in an Envelope: Gratitude Payments to Medical Doctors in Hungary. In: Dahrendorf, R., Elkana, Y. (eds.) *The Paradoxes of Unintended Consequences*. Budapest: CEU Press.
- Kornai, J., Haggard, S. and Kaufman, R. (eds.) (2001.) *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge University Press.

- Kovács, J. M. (ed.) (1996.) Social Costs of Economic Transformation in Central Europe. *International Review of Comparative Public Policy*, London, Vol. 7.
- Kovács, J. M. (1997.) Boxing the Shadow? 'Neoliberals' and Social Quality after Communism. In: Beck, W., van der Maesen, L., Walker, A. (eds.) *The Social Quality of Europe*, 207-215.
- Kovács, J. M. (1998.) Frustration with Liberalism? 'Sound' Interventionism in East European Economics. In: Bull, M. J., Ingham, M. (eds.) *Reform of the Socialist System in Central and Eastern Europe*. London: Macmillan, 77-92.
- Kovács, J. M. (ed.) (2001.) *Small Transformations: The Politics of Welfare Reform – East and West*. Vienna: IWM.
- Kramer, M. (1997.) Social Protection Policies and Safety Nets in East-Central Europe: Dilemmas of the Postcommunist Transformation. In: Kapstein, E. B., Mandelbaum, M. (eds.) *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. Brookings Institution Press, 46-124.
- Krémer, B. (1998.) Haute couture neccek és frivol szociális hálók (Haute Couture and Frivol Social Nets). *Café Babel*, 2:39-51.
- Krumm, K., Milanovic, B. and Walton, M. (1994.) Transfers and the Transition from Socialism: Key Tradeoffs. *Policy Research Working Paper*, No. 1380, Washington D.C.: World Bank.
- Kuron, J. (1993.) Man muß träumen. Soziale Gerechtigkeit als soziale Bewegung. *Transit*, 6:6-24.
- Leibfried, S. (1992.) Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: Ferge, Z., Kolberg, J. E. (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt - Boulder, Campus - Westview, 245-281.
- Lewis, J. (1999.) Voluntary and Informal Welfare. In: Page, R., Silburn, R. (eds.) *British Social Welfare in the Twentieth Century*. Macmillan.
- Marrée, J., Groenewegen, P. P. (1997.) *Back to Bismarck: Eastern European Health Care Systems in Transition*. Aldershot: Avebury.
- Mihályi, P. (2000.) *Magyar egészségügy: diagnózis és terápia* (Hungarian Health Care: Diagnosis and Therapy). Budapest: Springer Orvosi Kiadó.
- Milanovic, B. (1997.) *Income, Inequality, and Poverty During the Transition*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Moravcsik, A. (1998.a) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (ed.) (1998.b) *Centralization or Fragmentation? Europe Before the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*. Washington: Council of Foreign Relations Press.

- Müller, K. (1999.) *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Müller, K. (2000.) *Ten Years After : Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Europa-Universität. Frankfurt (Oder): Institute for Transformation Studies.
- Müller K., Ryll A. and Wagener H. (eds.) (1999.) *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. New York: Physica-Verlag.
- Myles, J., Brym, R. J. (1992.) Marktes and Welfare State: What East and West Can Learn from Each Other. In: Ferge, Z., Kolberg, J. E. (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt - Boulder, Campus - Westview, 27-37.
- Nelson, J. M. (1997.) Social Costs, Social-Sector Reforms, and Politics in Post-Communist Transformations. In: Nelson, J. M., Tilly, Ch., Walker, L. (eds.) *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington D.C.: National Academy Press, 245-247.
- Nelson, J. (2001.) The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland. In: Kornai, J., Haggard, S., Kaufman, R. (eds.) *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge: University Press.
- Offe, C. (1993.) The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents and Agenda of Reform. *Social Research*, Vol. 60, 4:1-36.
- Offe, C. (2000.) *The Democratic Welfare State. A European Regime Under the Strain of European Integration*. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Orosz, É. (2001.) *Concepts and Realities of Reform: An Account of the Transformation of the Hungarian Health-Care System*, manuscript.
- Orosz, É., Ellena, G. and Jakab, M. (1998.) Reforming the Health Care System: The Unfinished Agenda. In: Bokros and Dethier (eds.) *Public Finance Reform during the Transition. The Experience of Hungary*. Washington: The World Bank.
- Orszag, P., Stiglitz, J. (2001.) Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. In: Holzmman, R., Stiglitz, J. (eds.) *New Ideas About Old Age Security*. Washington: The World Bank.
- Pete, P. (1997.) Infantilizmus vagy racionális alulinformáltság? (Infantilism or Rational Ignorance?). *Századvég*, Spring, 131-136.
- Pierson, P. (1994.) *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Ploug, N., Kvist, J. (1996.) *Social Security in Europe: Development or Dismantlement?* The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- Potucek, M. (1999.) *Crossroads of Czech Social Reform* (in Czech). Prague: SLON.

- Potucek, M., Radicova, I. (1998.) *Social Policy in Czech Lands and Slovakia* (in Czech). Prague: Karolinum.
- Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future (1995.) *Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report*, No. 3, Florence: UNICEF.
- Preker, A. S., Feachmen, R. G. A. (1994.) Health and Health Care. In: Barr, N. (ed.) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. London: Oxford University Press, 288-322.
- Rein, M., Wörgötter, A. and Friedman, B. L. (eds.) (1996.) *Social Benefits after Communism: The Role of Enterprises*. Cambridge University Press.
- Rose, R. (1993.) Who Needs Social Protection in East Europe? In: Ringen, S., Wallace C. (eds.) *Societies in Transition: East-Central Europe Today*. Prague: Central European University.
- Rychard, A. (1996.a) Beyond Gains and Losses: In Search of 'Winning Losers'. *Social Research*, Vol. 63, 63:465-487.
- Rychard, A. (1996.b) Two Societies? Poland in and Beyond Transformation. In: Kovács, J. M. (ed.) *Social Costs of Economic Transformation in Central Europe. International Review of Comparative Public Policy*, London: Vol. 7:101-111.
- Rymsza, M. (1998.) *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku?* Warsaw University.
- Rys, V. (1998.) From the Communist Welfare State to Social Benefits of Market Economy: The Determinants of the Transition Process in Central Europe. In: Cavanna H. (ed.) *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change*. Edward Elgar.
- Rys, V. (2000.) The Entry of Transition Countries of Central Europe in the European Union. *Czech Sociological Review*, 8:131-139.
- Sachs, J. (1995.) Postcommunist Parties and the Politics of Entitlements. *Transition, The Newsletter About Reforming Economies* 6(3):1-4.
- Sachs, J., Warner, A. M. (1996.) *Special Focus on the Social Welfare State and Competitiveness*, manuscript, Harvard University.
- Sajó, A. (1996.) How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform. *East European Constitutional Review*, 5(1):31-41.
- Sik, E. (ed.) (1998.) *From Improvisation to Awareness?* Budapest: Institute of Political Sciences.
- Simonovits, A. (1999.) The new Hungarian pension system and its problems. In: Müller, K., Ryll, A., Wagener, H-J. (eds.) pp. 211-30.
- Simonovits, A. (2000.) Partial Privatization of a Pension System: Lessons from Hungary. *Journal of International Development*, 4:519-529.

- Sipos, S. (1994.) Income Transfers: Family Support and Poverty Relief. In: Barr, N. (ed.) *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. London: Oxford University Press, 226-260.
- Standing, G. (1994.) Challenges for the Governance of Social Protection in the 1990s. In: Cichon, M., Samuel, L. (eds.) *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transition*. Budapest: ILO Central and Eastern European Team, 29-40.
- Standing, G. (ed.) (1995.) *From Protection to Destitution: the Minimum Wage in Central and Eastern Europe*. Budapest and Oxford: Central European University Press.
- 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. National Adaptations in Global Economies*. Thousand Oaks: Sage.
- Streeck, W. (1996.) Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, Ph., Streeck, W. (eds.) *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Svallfors, S., Taylor-Gooby, P. (eds.) (1999.) *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge.
- Szalai, J. (1996.) On the Border of State and Civil Society in Hungary: Some Aspects of Self-Governance in the Period of Transition. In: Kovács, J. M. (ed.) *Social Costs of Economic Transformation in Central Europe. International Review of Comparative Public Policy*, London: Vol. 7:215-233.
- Szalai, J. (1998.) Trends of Poverty in Hungary in the 1990s. *Old and New Poverty in Post - 1989 Central Europe, East Central Europe - L'Europe du Centre - Est* Vol. 20-23:7-51.
- Szamuely, L. (1997.) The Social Costs of Transformation in Central and Eastern Europe. *Kopint-Datorg Discussion Papers*, No. 44, Budapest: Institute for Market Research.
- Talos, E. (1998.) *Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich*. Wien: Böhlau Verlag.
- Thomas, S. (1997.) Social Policy in the Economics in Transition: The Role of the West. In: Kapstein, E. B., Mandelbaum, M. (eds.) *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. Brookings Institution Press, 147-166.
- Titmuss, R. M. (1958.) *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Titmuss, R. M. (1974.) *Social Policy: An Introduction*. London: Macmillan.
- Torrey, B. B., Smeeding, T. M. and Bailey, D. (1998.) Vulnerable Populations in Central Europe. In: Nelson, J. M., Tilly, Ch., Walker, L. (eds.) *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington D.C.: National Academy Press, 351-370.
- Tóth, I. G. (1994.) A jóléti rendszer az átmenet időszakában (The Welfare System in the Period of Transition). *Közgazdasági Szemle*, 4:313-341.

- Tóth, I. G. (1998.) Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? (Economic Activity or Social Assistance?) Budapest: Társi.
- Vecerník, J. (1996.) *Markets and People. The Czech Reform Experience in a Comparative Perspective*. Aldershot: Avebury.
- Vecerník, J. (1999.) Neither Fish, nor Fowl: the Hesitation (Balancing?) of Czech Social Policy, IWM, mimeo.
- Vobruba, G. (2001.) *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*. Wien: Passagen Verlag.
- Wagener, H.-J. (2001.) The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU. *Working Papers of the Robert Schuman Centre* 2001/1.
- World Bank (1994.) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Policy Research Report. Oxford, England: Oxford University Press.
- World Bank (1995.a) *Understanding Poverty in Poland*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank (1995.b) *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. Washington D.C.
- World Bank (1996.) *Hungary: Poverty and Social Transfers*. Washington D.C.
- World Bank (2000.) *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*.

S engleskog jezika prevela Tanja Vučković