

UDK 304:36

3

ISSN 1330-2965

REVIJA ZA
SOCIJALNU
POLITIKU



1997.

GOD. 4 BR. 3 STR. 207-338 ZAGREB SRPANJ-RUJAN 1997.

REVIJA ZA SOCIJALNU POLITIKU / JOURNAL OF SOCIAL POLICY

God. 4, br. 3, Zagreb 1997.

Tromjesečnik

Quarterly

IZDAVAČI

- Pravni fakultet - Studijski centar socijalnog rada, Sveučilište u Zagrebu
- Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske
- Hrvatski zavod za zapošljavanje
- Republički fond socijalne zaštite Hrvatske

PUBLISHERS

- Faculty of Law - Department of Social Work, University of Zagreb
- Republic Fund of Pension and Disability Insurance of Workers in Croatia
- National Agency of Employment of the Republic of Croatia
- Social Welfare Fund of the Republic of Croatia

UREDNIŠTVO

EDITORIAL BOARD

Ana Balaband, Gojko Bežovan, Dubravka Hrabar, Josip Janković, Nada Kerovec, Josip Masnić, Željko Potočnjak, Vlado Puljiz, Ante Škember, Zoran Sućur, Siniša Zrinščak, Nino Žganec

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK
EDITOR IN CHIEF

Vlado Puljiz

TAJNIK / SECRETARY

Natalija Rogulja

LEKTOR / LECTOR

Branka Römer

PRIJEVOD NA ENGLLESKI
ENGLISH TRANSLATION

Zlata Pavić

LIKOVNO RJEŠENJE
COVER DESIGN

Sanja Bachrach - Krištofić

ADRESA UREDNIŠTVA / ADDRESS

Revija za socijalnu politiku
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar socijalnog rada
Nazorova 51, 10000 Zagreb
Hrvatska
Tel. 01/4821-208, Fax. 01/4821-206

Časopis izlazi četiri puta godišnje.

Za Hrvatsku cijena jednog broja 20 KUNA; godišnja pretplata 80 KUNA.

Za inozemstvo: cijena jednog primjerka 10 USD (avionskom poštom 15 USD), godišnja pretplata 40 USD (avionskom poštom 60 USD).

Pretplatu i uplatu slati na adresu: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Trg M. Tita 14 (s naznakom "Za Reviju za socijalnu politiku"), žiro-račun 30102-603-3002.

The price of a single copy for foreign countries 10 USD (by air mail 15 USD). Annual subscription 40 USD (by air mail 60 USD).

Orders and subscription should be addressed to:
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 10000 Zagreb,
Trg M. Tita 14, Account number: 30102-603-3002
(For "Revija za socijalnu politiku").

ISSN 1330-2965

**REVIJA ZA SOCIJALNU
POLITIKU**

GODINA 4 BROJ 3

ZAGREB 1997.

SADRŽAJ

Članci

- Socijalna politika i nezaposlenost 207
- Predrag Bejaković: Materijalno-pravna zaštita nezaposlenih u Hrvatskoj i u odabranim zemljama 209
- Nada Kerovec: Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada 223
- Zoran Šućur: Tržišna transformacija, nezaposlenost i promjene u sustavima socijalne sigurnosti i socijalne pomoći u Hrvatskoj 237
- Ana Balaband: Socijalna skrb i nezaposlenost u Hrvatskoj 253

Dokumenti

- Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj 265

Socijalna politika u svijetu

- Nada Kerovec: Institucionalna uređenost tržišta rada u Danskoj 287

Naš prijevod

- Janos Kornai: Reforma socijalnog sektora u postsocijalističkim zemljama: normativni pristup 295

Informacije i osvrti 317

Knjige i časopisi 323

Dokumentacija

- Zaposlenost, nezaposlenost i neslužbeno gospodarstvo (Siniša Zrinščak) 333

CONTENTS

Articles

- Social Policy and Unemployment 207
- Predrag Bejaković: Material and Legal Protection of the Unemployed in Croatia and in some Selected Countries 209
- Nada Kerovec: The Role and the Scope of an Active Policy Regulating the Labour Market 223
- Zoran Šućur: Market Transformation in Croatia and Changes in the Systems of Social Security and Social Assistance 237
- Social Welfare and Unemployment in Croatia 253

Documents

- Financing the Public Sector, Health and Retirement Reforms in Croatia 265

Social Policy in the World

- Nada Kerovec: Institutional Organisation of the Labour Market in Denmark 287

Translations

- Janos Kornai: Social Sector Reform in Post-Socialist Countries: A Normative Approach 295

Information and Review 317

Books and Journals 323

Documentation

- Employment, Unemployment and Inofficial Economy (Siniša Zrinščak) 333

Reforma socijalnog sektora u postsocijalističkim zemljama: normativni pristup¹

Janos Kornai

Autor iznosi jednu načelnu platformu na kojoj bi, po njegovom mišljenju, trebala počivati reforma socijalnog sektora u postsocijalističkim zemljama. Stoga je i njegov pristup problemu normativni, a ne pozitivni. Rad se bavi tranzicijom samo u bivšem Sovjetskom Savezu i u zemljama Istočne Europe. Srž rada čini skupina od devet principa koji se međusobno nadopunjavaju i koji tvore neku vrstu cjeline. Iako su ti principi rezultat subjektivnog stajališta autora, on smatra da oni nisu vezani ni za kakve političke ideologije ili stranke. Normativno razmatranje socijalne reforme utoliko je bitno što postsocijalističke zemlje same moraju otkriti kakav tip socijalne države trebaju, budući da nijedna zemlja u svijetu ne može poslužiti kao primjer.

I. STANJE SOCIJALNOG SEKTORA

Posvuda u svijetu javljaju se nastojanja da se reformira socijalni sektor ili da se barem raspravi o tome kako ga promijeniti.² Ovaj se proces promjene pokazuje tegobnim u svakom slučaju. Projekt zdravstvene skrbi Clintonove administracije u Sjedinjenim Državama bio je politički neuspjeh, a napor konzervativaca za radikalnim kresanjem socijalnih troškova propali su zbog loših političkih reakcija. U Njemačkoj i Austriji se pojavio snažan otpor, unutar i izvan zakonodavstva, prema posve skromnom smanjenju budžetskih socijalnih troškova od samo nekoliko postotaka. Sličan pokušaj je

u Francuskoj doveo do štrajka koji je trajao nekoliko tjedana, a koji je onemogućio normalan život u glavnome gradu.

Ako ovaj proces izgleda težak u bogatim, razvijenim zemljama, što se može očekivati u postsocijalističkim zemljama, gdje su uvjeti za reformu daleko manje povoljni? Socijalni sektori socijalističkih zemalja su se razlikovali u mnogim aspektima, ali su imali nekoliko zajedničkih karakteristika koje su ostavile svoj biljeg na baštinu koja je naslijeđena nakon promjene sustava.

Država je u Sovjetskom Savezu i istočnoeuropskim socijalističkim zemljama učinila

¹ Janos Kornai je profesor ekonomije na Harvardu i stalni suradnik na Collegiumu u Budimpešti. Ovaj tekst sadrži predavanje koje Kornai održao na National Academy of Sciences u Washingtonu u studenom 1996. godine. Prilog će biti objavljen u publikaciji pod naslovom *Transforming Post-Communist Economies*. Izdavač je National Academies Press, Washington D.C. Uvodnici su J. Nelson, C. Tilly i L. Walket. Zahvaljujemo autoru što nam je odobrio tiskanje ovog članka. (Uredništvo).

² Nekoliko ljudi je dalo primjedbe na raniju verziju ove studije (Kornai, 1996). Ja sam zahvalan Danielu Bellu, Zsuzsi Daniel, Peteru Diamondu, Robertu Dorfmanu, Robertu Ivanu Galu, Mariji Kovacs i Istvanu György Tothu na njihovim vrijednim zapažanjima. Izražavam zahvalnost Viragu Molnaru i Bela Jankyju za njihovu korisnu istraživačku pomoć i Brianu McLeanu za prijevod ovog teksta.

³ Ja odustajem ovdje od definiranja socijalnog sektora kao koncepta. Dopustite da ga opišem tako da navedem njegove glavne komponente: mirovinski sustav, zdravstvena skrb, potpora za djecu, bolesne i stare izvan kuće, i naknade koje se dodjeljuju na raznim osnovama. Postoje također granične aktivnosti i institucije koje bi neki uključili u koncept socijalnog sektora a neki ne: javno obrazovanje, državne subvencije za dobra i usluge koje služe osnovnim potrebama, socijalno stanovanje itd. Moja interpretacija socijalnog sektora je očito široka i obuhvatna, tako da ga je moguće podijeliti u nekoliko podsektora.

"Socijalna država" nastoji kontrolirati i/ili financirati mnoge dijelove socijalnog sektora. Diskusija se, među ostalim pitanjima, bavi time koje bi od spomenutih aktivnosti i institucija trebale potpasti pod nadležnost države.

pružanje univerzalnih socijalnih usluga pravnom obvezom.³ Prava su se odnosila na svakog građanina ili svakog zaposlenog, što je u uvjetima pune zaposlenosti bilo više ili manje podudarno s pravima svakog građanina. Obveze države su uključivale besplatnu zdravstvenu skrb i besplatno obrazovanje, uključujući i visoko obrazovanje, te državnu mirovinu za svakog radnika. Osim toga, postojale su visoke državne subvencije za artikle koji pokrivaju osnovne potrebe (kao što su prehrana i stanovanje), postojao je sustav gotovo besplatnih jaslaca, dječjih vrtića i centara za skrb u izvanškolskom vremenu, te mnoge druge državne socijalne službe. Nedržavno pružanje socijalnih usluga bilo je zabranjeno.

Javnost je imala ambivalentna mišljenja o stanju socijalnog sektora. Ljudi su prihvaćali krajnji državni paternalizam i materijalnu sigurnost koja iz njega proizlazi, jer je skrb uključivala stvarno jamstvo da će svačije osnovne potrebe biti zadovoljene. S druge strane, ljudi su uvidali da je standard mnogih socijalnih usluga bio nizak. Medicinska skrb je možda bila besplatna, ali je bolnička oprema i medicinska opskrba bila nezadovoljavajuća. Stanovanje je možda bilo jeftino a beskućništva nije bilo, ali je životni prostor u prosjeku iznosio samo nekoliko kvadratnih metara po osobi. Mnogi su ljudi bili prisiljeni živjeti u pretrpanim radničkim domovima i "komunalnim" stanovima u kojima je živjelo više obitelji i mnoge su zgrade bile u ruševnom stanju. Svaki je radnik možda imao pravo na državnu mirovinu, ali je ona ostavljala mnoge umirovljenike da žive u siromaštvu. Univerzalna prava su pobudila velika očekivanja kod javnosti, što znači da komunistička država nije uspjela održati svoja obećanja i zajamčiti stvarno blagostanje.

Kakve su posljedice izazvale dramatične promjene od 1989-1991. u socijalnom sektoru? Postoje velike razlike među zemljama u ovoj regiji, ali je vrijedno istaknuti neka bitna zajed-

nička obilježja njihova razvoja u zadnjih nekoliko godina. Postsocijalističke zemlje su proživjele najdublju ekonomsku krizu u svojoj povijesti. Proizvodnja je drastično opala, kao i kućanski prihodi i potrošnja. Dogodio se bolan pad kupovne moći ionako skromnih novčanih transfera (mirovina, naknada i slično). Standard usluga (kao što je zdravstvena skrb) pogoršao se zbog nedostatka potrebnih sredstava. Veliki dijelovi stanovništva u mnogim zemljama potonuli su ispod linije siromaštva kao egzistencijalnog minimuma. Mnoge postsocijalističke zemlje, koje već proživljavaju ozbiljne fiskalne deficite, upale su ili su blizu toga da upadnu u fiskalnu krizu. To znači da one nisu bile u mogućnosti osigurati čak ni minimalno ispunjavanje državnih univerzalnih obveza.

Osjećaj sigurnosti, koji je do sada izgledao očit, bio je uzdrman. Puna zaposlenost i čak oskudica rada nenadano su doveli do masovne, dugotrajne nezaposlenosti.⁴ Započele su diskusije oko reforme socijalne države. Ljudi su se suočili s mogućnošću da izgube prijašnja prava, iako se je većina nadala suprotnom kad je promjena sustava započela. Oni su očekivali da će ozakonjena obećanja, koja je komunistički sustav održavao, ali na krajnje niskoj razini, biti ispunjena u novom sustavu na mnogo višoj razini. Ovaj jaz između obećanja države, očekivanja proizašlih iz njih i njihova stvarnog ispunjavanja uzrok je stalne napetosti.

Tablice 1. i 2. ilustriraju ovo što je dosada rečeno. Tablica 1. ukazuje na povećavanje broja ljudi koji žive ispod razine siromaštva; a Tablica 2. nudi međunarodnu usporedbu određenih demografskih i zdravstvenih karakteristika.

Postsocijalističke zemlje su napravile veliki napredak u transformaciji političkih i ekonomskih institucija te pravnog sustava. Reforma socijalnog sektora je sfera transformacije gdje je postignut najmanji napredak. Jedva da se bilo što promijenilo. Dok je uloga države u drugim društvenim i ekonomskim sferama sužena ili značajno promijenjena; u socijalnom je

³ Socijalni sustav u komunističkim zemljama izvan Europe, posebno kineski, uvelike se razlikuje od onog u spomenutim zemljama. Ova se studija samo bavi postsocijalističkom tranzicijom u bivšem Sovjetskom Savezu i Istočnoj Europi.

⁴ Mnogi autori smatraju socijalne funkcije koje su povezane s nezaposlenošću (naknade za nezaposlenost, prekvalifikacije i usavršavanje, itd.) dijelom socijalnog sektora. Drugi radije diskutiraju o ovom predmetu u kontekstu ekonomskih, socijalnih i političkih problema tržišta rada.

Ja ne želim ovdje općenito komentirati probleme vezane za definicije, uključujući i razgraničenje socijalnog sektora. Ipak, ja moram upozoriti da se ova studija ne bavi socijalnim problemima radi borbe s nezaposlenošću, barem ne zbog prostornih ograničenja.

sektoru ona ostala preširoka gotovo kao i prije, ostavljajući nedovoljno prostora za privatnu inicijativu i slobodu izbora. Socijalistički sustav je sa svojim dobro poznatim karakteristikama preživio u socijalnom sektoru. Prisutan je go-

tovo apsolutni monopol državnog vlasništva, legalni privatni sektor je vrlo malen, ograničen raznim birokratskim i ekonomskim prinudama.

Tablica 1.
Porast siromaštva

Zemlja	Stopa siromaštva (u postocima)		Ukupan broj siromašnih (u milijunima)		Deficit kao % linije siromaštva	Tip i godina podataka
	1987-88.	1993-94.	1987-88.	1993-94.		
Poljska	6	19	2.1	7.4	28	SA:1/93
Bugarska	2 ^a	33	0.1	2.9	31	A:93
Rumunjska	6 ^a	39	1.3	8.9	27	M:3/93
Mađarska	1	3	0.1	0.3	26	A:93
Češka Republika	0	1	0.0	0.1	20	M:1/93
Slovačka	0	1	0.0	0.0	15	A:93
Slovenija	0	1	0.0	0.0	40	A:93
Litva	1	46	0.04	1.7	39	SA:1/94
Latvija	1	25	0.03	0.7	20	A:93
Estonija	1	40	0.02	0.6	33	A:93
Rusija	2	43	2.2	64.2	37	Q2-3:93
Ukrajina	2	41	1.0	21.4	32	Q4:93
Bjelorusija	1	23	0.1	2.4	26	Q1:95
Moldavija	4	65	0.2	2.8	43	A:93
Kazahstan	5	50	0.8	8.5	34	A:93
Uzbekistan	24	47	4.8	10.0	34	A:93
Kirgistan	12	84	0.5	3.8	51	A:93
Turkmenistan	12	57	0.4	2.2	39	A:93
<i>Ukupno tranzicija</i>	<i>4</i>	<i>37</i>	<i>13.6</i>	<i>137.9</i>	<i>32</i>	
Uspoređivači ^b						
Turska	31		16.7		33	A:87
Malezija	15		2.5		24	A:87
Kolumbija		35		11.6	40	A:92
Brazil	33		48.3		44	A:89
Ekvador		35		3.9	31	A:94

Izvor: Milanovic (1996), pp. 75-76.

Bilješke: Linija siromaštva iznosi za sve 4.00 US\$ PPP po dnevnom dohotku (potrošačke cijene prilagođene u skladu s kupovnom moći), što je za neke zemlje niže, a za druge više od linije siromaštva koja se koristi u toj zemlji.

"Deficit" se odnosi na razliku između prosječnog dohotka kojeg ljudi imaju ispod linije siromaštva i dohotka linije siromaštva.

A= godišnji podaci; SA= polugodišnji podaci; M= mjesečni podaci; Q= kvartalni podaci. 10/93 znači da se podaci odnose na listopad 1993. 1/93 znači da se podaci odnose na prvu polovinu 1993.

^a 1989; ^b Koristeći istu liniju siromaštva izraženu preko kupovne moći (4 PPP\$ per capita po danu).

Tablica 2.

Odabrana demografska i zdravstvena obilježja

Zemlja	Stopa smrtnosti (broj umrlih na 1.000 osoba)	Stopa dječje smrtnosti (broj umrlih u 1. godini na 1.000 rođenih)	Životno očekivanje
1989.			
Albanija	5.4	30.9	72.1
Bugarska	11.9	14.4	71.3
Hrvatska	11.3	11.7	72.2
Češka Republika	12.3	10.0	71.8
Makedonija	6.9	36.7	-
Mađarska	13.7	15.7	69.6
Litva	10.3	10.7	68.7
Poljska	10.0	16.0	71.1
Rumunjska	10.7	26.9	69.6
Rusija	10.7	18.1	69.6
Slovačka	10.2	13.5	71.1
Slovenija	9.3	8.1	72.8
Turkmenistan	7.7	54.7	65.1
Ukrajina	11.7	13.0	70.9
1994.			
Albanija	5.25 ^a	35.7	73.7 ^a
Bugarska	13.2	16.3	70.9
Hrvatska	10.4	10.2	73.1
Češka Republika ^a	11.4	8.5	72.9
Makedonija	8.1	27.3 ^a	-
Mađarska	14.3	11.6	69.4
Litva	12.5	16.5	68.7
Poljska	10.2 ^a	13.3 ^a	71.7 ^a
Rumunjska	11.7	23.9	69.5 ^a
Rusija	15.6	18.6	64.1
Slovačka	9.6	11.2	-
Slovenija	9.7	6.5	74.1
Turkmenistan	7.9	42.9	63.9
Ukrajina	14.7	14.3	68.4
CEE prosjek ^a	11.4	14.4	71.1
FSU prosjek	13.1	23.5	66.1
EU prosjek ^a	10.1	6.79	76.9

Izvor: Goldstein et al. (1996), p. 10.

Bilješka: ^a Podaci su za 1993.

Komandna ekonomija koristi, uz strogo centralizaciju, "racionalizaciju" i birokratsko upravljanje. Mogu se primijetiti samo tragovi tržišnih mehanizama. Tržišne cijene jedva da igraju bilo kakvu ulogu. Kronična ekonomska nestašica koja ovdje prevladava pokazuje uobičajene simptome: prisilna supstitucija, redovi i čekanje, te osobne veze i korupcija kako bi se izbjegle birokratske procedure. Birokracija koja upravlja državnim i poludržavnim, korporativnim socijalnim sektorom, bojeći se gu-

bitka svoje moći, pruža otpor svim reformama koje su usmjerene prema decentralizaciji, natjecanju i tržištu.

Reforma se teško ostvaruje ne samo zato što ima osjetljive učinke na živote ljudi. Ona se lako rasplinjuje naravno i zbog gubitka kompasa. Kada je dolazilo do uspostavljanja tržišta dionica, bila su dostupna iskustva burze u New Yorku, Zurichu ili Frankfurtu. Kada su skicirani statuti centralnih banaka sukladni tržišnoj ekonomiji, Bank of England, Federal Reserve

i Bundesbank su mogle ponuditi obrasce. Uvelike se isto može reći za probleme kao što su nadležnost vrhovnog suda ili pravila korporativnog upravljanja. Ali tko će podučiti postsocijalističke zemlje kako upravljati efikasnom socijalnom državom? Nijedna zemlja zaista ne može poslužiti kao primjer. Svaka socijalna država bez iznimke, u najrazvijenijim ili srednje razvijenim zemljama, djeluje disfunkcionalno i suočena je sa sadašnjom ili budućom krizom. Postsocijalističke zemlje će same morati otkriti koji tip socijalne države trebaju.

II. CILJ STUDIJE

Diskusije su kaotične. One se događaju na različitim razinama: među političarima, unutar i između političkih partija, između birokrata iz ministarstva financija i onih ministarstava koja kontroliraju i nadgledaju socijalnu državu, između suprotstavljenih grupa za pritisak, te između raznih škola mišljenja u akademskom svijetu. Vrlo je teško onima koji su se prihvatili izrade reformskih prijedloga pronaći vlastite putove.

Ovo dijelom objašnjava zašto se događa da praktični prijedlozi reforme nemaju načelnu podlogu. Ponekad se može doći do filozofije koja stoji iza jednog prijedloga. Drugi programi odražavaju zbnjujući kompromis između posve suprotnih principa ili uopće nisu domišljeni.

Ova studija nastoji doprinijeti razjašnjenju onih principa na kojima bi trebala počivati reforma socijalnog sektora. Ona ne opisuje pozitivni pristup sadašnjem stanju stvari. Ona je usmjerena isključivo na normativni pristup problemu.

Pojedine postsocijalističke zemlje se razlikuju po trenutačnom stanju socijalnog sektora i po uvjetima za primjenu reformi. Međutim, polazišta pokazuju dovoljno zajedničkih crta da se mogu formulirati neki zajednički principi, primjenjivi na sve postsocijalističke zemlje. Čak i kada se oni koji provode reforme slažu

oko principa koji će ovdje biti izloženi, zemlje se još uvijek mogu razlikovati u pogledu mnogih detalja provedbe, brzine procesa i sredstava koja se koriste.

Ova studija razlaže ukupno devet principa.⁵ Prvo, principi koji se odnose na fundamentalne vrijednosti prezentirani su u poglavlju III. Poglavlje IV. se bavi poželjnim osobinama institucija reformiranog socijalnog sektora. Poglavlje V razmatra poželjne alokacijske omjere u socijalnom sektoru.

Bilo bi bolje provesti daleko strožu vrijednosnu diskusiju, polazeći od postulata, pomoćnih postulata i zaključaka koji su izvučeni iz njih. To bi otkrilo da principi nisu jednostavno nabrojani jedan iza drugoga, već da imaju logičke odnose jedan s drugim i da tvore zatvorenu teorijsku strukturu. Nažalost, ja ovo ne mogu napraviti. Korišten je niži nivo apstrakcije, a diskusija je manje rigorozna. Međutim, ja se čak nadam da će ovaj "srednji nivo" apstrakcije i poluegzaktni tip diskusije odnijeti intelektualnu nagradu nad obično niskim nivoom reformskih prijedloga. Možda to barem može pomoći da se diskusija prebaci s detalja nekih prijedloga na pitanja principa. Srednji nivo generalizacije je izgleda dovoljan za jedan od ciljeva studije, a to je da ponudi zajedničke principe na kojima počivaju dijelovi reforme koji se inače odvojeno obrađuju: mirovinska reforma, zdravstvena reforma, reforma socijalnih naknada i tako dalje. Ne samo zbog prostornih razloga, ova studija ne može ulaziti u praktične prijedloge detalja ovih reformi. Postoji nekoliko preporuka za takve prijedloge, samo da bi se ilustriralo principe.⁶

Ova studija usvaja imperativan način izražavanja principa. Pozivi su upućeni "reformatoru". To može biti političar, službenik, stručni savjetnik, sindikalni službenik ili član akademske zajednice. Svaki princip je *memento* - promisli o ovom kad predlažeš reformu - i *credo* - ja osobno prihvaćam ove principe kada nudim prijedloge za reformu. Kako principi koji će biti razloženi počivaju na mojem odabranom

⁵ Zašto devet? Ja ne tvrdim da ovaj skup principa tvori neku vrstu cjeline. Možda bi se neki principi mogli ispustiti, a drugi dodati ovom skupu. Problematika je mogla biti izložena na drugačiji način, čak i ako bi se diskusija ograničila na one koji više ili manje prihvaćaju poziciju zauzetu u studiji, odnosno barem opći pogled na svijet. Autor je odlučio zaustaviti se na devet, izbjegavajući bilo kakvu aluziju na "deset zapovijedi".

⁶ Studija je proizvod obuhvatnog istraživačkog projekta, kojeg vodi ovaj autor, u kojem nekoliko sudionika izlaže stanje socijalnog sektora u Mađarskoj, međunarodna iskustva te raspravlja o reformi u Mađarskoj i inozemstvu. Oni će također ponuditi praktične prijedloge za reformu. Načelni okvir slijedit će praktični prijedlozi za specifične podsektore (mirovine, zdravstvo, naknade, i tako dalje).

sustavu vrijednosti, i do određenog stupnja su subjektivni, ja smatram opravdanim to što na više mjesta u ovoj studiji svoju poruku iznosim izričito u prvom licu jednine.

III. ETIČKI POSTULATI

Iako sam ekonomist, neću započeti od ekonomskih principa. Ja nisam od onih koji brane reformu socijalnog sektora uglavnom zato što se njegovi troškovi ne mogu financirati i što će ih biti čak manje moguće financirati u budućnosti. Ekonomski principi će također biti kasnije spomenuti, ali ja ih ne smatram temeljem reforme.

Ja ovdje predlažem dva etička principa koja bi, po mojem mišljenju, reformatori trebali slijediti.⁷ Institucije i alokacijski omjeri koji se razvijaju za vrijeme reforme moraju biti u skladu s ovim moralnim imperativima.

Princip 1. (nezavisnost pojedinca): Predložena transformacija mora povećati djelokrug odlučivanja pojedinca, a smanjiti djelokrug odlučivanja države u području socijalnih usluga.

Glavni je problem socijalnog sustava naslijeđenog iz komunističkog sustava, po mojem mišljenju, u tome što ostavlja preveliki krug resursa u rukama vlade, političkog procesa i birokracije, umjesto u rukama pojedinca. Ovine se narušavaju osnovna ljudska prava na individualnu nezavisnost, samoostvarenje i samoodređenje. Kada se budžetski socijalni troškovi smanjuju skupa s porezima za njihovo financiranje, to ne znači da građani jednostavno ostaju bez svojih prava. Ispravnije, oni ponovo zadobivaju prava individualnog raspolaganja.

Princip 1. uključuje ne samo pravo individualnog odlučivanja, već i zahtjev da pojedinci budu odgovorni za svoje živote. Oni moraju odustati od navike da prepuštaju paternalističkoj državi da misli za njih (a reformatori im trebaju pomoći u liječenju od ove ovisnosti). Nakon toga, oni izvlače daleko više iz prava da biraju, ali su također odgovorni za svoje izbore, snose posljedice ako su odluke pogrešne.

Ova studija je pripremljena za konferenciju koja se održava u Sjedinjenim Državama, gdje ovo predstavlja trivijalan zahtjev kojeg svi građani upijaju s majčinim mlijekom. Generacijama koje su odrastale u komunističkom sustavu bilo je usađeno suprotno: ideja da su vladajuća partija i država odgovorne za sve, a pojedinci trebaju prihvaćati njihove odluke, smatrajući da su u dobrim rukama. Tako, kada ljudi imaju problem, njihova je prva pomisao da ga ne rješavaju sami, već da se obrate za pomoć državi. Država će biti pri ruci, tako da oni nemaju potrebe pripremati se za neizvjesnosti sutrašnjice.⁸ Reforma socijalnog sektora je zasnovana na razvoju novog etosa koji na prvo mjesto stavlja nezavisnost i odgovornost pojedinca.

Isto tako, iz principa 1. proizlazi da, iako nijedno sadašnje društvo ne može funkcionirati bez određene prisile vlasti, poželjno je prisilu minimizirati i staviti na prvo mjesto princip *dobrovoljne akcije*. Paternalizam pokušava nametnuti "prisilnu sreću" ljudima. Umjesto toga, ljudima treba biti dopušteno da sami stvaraju svoju sreću.

Princip 2. (solidarnost): Pomoći onima koji pate, koji su u neprilici i nepovlaštenima.

Židovsko-kršćanska etika posebno naglašava samilosnu solidarnost, kao što to čine tradicije radničkih pokreta i politička uvjerenja ljevice. Isti osjećaji mogu proizaći iz čisto dobre volje čovjeka, osjećaja bratstva i zajedništva, iz urođenog altruističkog poticaja, a da ti osjećaji ne budu zasnovani na bilo kakvom pogledu na svijet ili intelektualnoj tradiciji.

Princip solidarnosti ukazuje na to da, osim individualnog i kolektivnog karitativnog rada, zajednica treba pomagati one koji pate, koji su u neprilici i nepovlaštene kroz sustav *državne* redistribucije. Dopustite da ovdje ne istražujemo kriterije po kojima se odlučuje tko treba pribjeći *državnoj* pomoći kao primatelj solidarnosti. Očito je da će skup onih koji trebaju pomoć zajednice biti znatno manji od zajednice kao cjeline.⁹

⁷ Ja sam pokušao iznijeti "minimalističko" rješenje, drugim riječima, želio sam predložiti što manje zahtjeva, samo onoliko koliko je nužno i dovoljno kao etičko polazište za socijalnu reformu.

⁸ Jedno reprezentativno istraživanje u Mađarskoj, provedeno na moju inicijativu, željelo je izmjeriti stavove javnosti prema reformi socijalnog sektora (vidi Csontos, Kornai and Toth, 1996). Jedno je pitanje glasilo, "Kako se pripremate za starost?" Odgovor 51% ispitanika je bio da oni još ne razmišljaju o tome. Izgleda da je poželjno uspostaviti institucije koje će poticati svakog pojedinca, u skladu s principom 1, da on sam u najvećoj mjeri bude odgovoran za ono što će mu se događati u budućnosti.

⁹ O problemu socijalne pomoći i drugim redistributivnim mjerama vidi Andorka, Kondratas and Toth (1994), Atkinson and Micklewright (1992), Milanovic (1996) i Sipos (1994).

Ostvarivanje principa solidarnosti zahtijeva *ciljanu* državnu pomoć, ne univerzalne naknade - državne naknade na koje imaju pravo svi građani, bogati i siromašni, oni koji su u oskudici i oni koji ne trebaju tuđu pomoć. Princip 2. *ne isključuje* mogućnost da budu ozakonjene univerzalne državne naknade, ali ih ne zahtijeva. Opredjeljivanje za univerzalne naknade nije u suprotnosti s moralnim imperativima, nego s ekonomskom stvarnošću. O ovome će biti više rečeno kasnije, kod principa 8. i 9.¹⁰

Princip 2. je u suprotnosti s političkom retorikom koja želi srednju klasu pretvoriti u glavnog korisnika porezne politike i redistribucije.¹¹ Srednja klasa, po definiciji, nije stratum u najgoroj situaciji, koji najviše potrebuje pomoć. U komunističkom sustavu glavnina redistributivnog procesa se događala unutar srednje klase. Isto se u određenoj mjeri može reći za sve zemlje u kojima su bile snažno razvijene univerzalne naknade. Oni koji su uistinu siromašni nisu se nikada popeli u srednju klasu ili se smjestili ispod nje.¹² Oni su ti čije pomaganje ističe princip 2.

Iza ideje principa 2. leži fundamentalni zahtjev da svaki član zajednice treba biti u mogućnosti zadovoljiti barem svoje osnovne potrebe.¹³ Međutim, to ne znači da država mora osigurati zadovoljavanje osnovnih potreba, besplatno ili u obliku povlaštenih usluga, za *svakoga*. Većina je članova društva u mogućno-

sti ovo postići vlastitim naporima. Princip solidarnosti se mora primijeniti na one koji nisu u mogućnosti vlastitim naporima priskrbiti sredstva ni za osnovne potrebe.

U svjetlu principa 2. vrijedno je promisliti o problemu neizvjesnosti u budućnosti. Ja sada mogu biti neovisan o bilo kome, ali mogu *postati* ovisan u budućnosti. Međutim, u skladu s principom 1, budući problemi su nešto za što se primarno sam moram pripremati, štedeći i stvarajući zalihe, te dobrovoljnim uzimanjem privatne police osiguranja koja je komercijalne prirode. Ja ću imati pravo na državnu pomoć na bazi solidarnosti samo ako se susretnem s problemom za koji se nisam mogao pripremiti na neki od upravo spomenutih individualnih načina.¹⁴

Princip 2. uključuje solidarnost između generacija, uz pravednu intergeneracijsku distribuciju životnih briga i radosti. Sadašnja generacija mora pokazati solidarnost s budućim generacijama. Nijedan moralni zakon ne opravdava da se danas živi lakše tako što će se budućim generacijama ostaviti ogromni dugovi, ekonomska tempirana bomba koja će eksplodirati u udaljenoj budućnosti.¹⁵

Princip 2. uključuje da svaki građanin mora imati šansu za uspješno samoispunjavanje.¹⁶ Ovo je jedan od nekoliko argumenata u prilog državnog potpomaganja javnog obrazovanja.¹⁷ Solidarnost se mora pokazati s onima koji neće dobiti takve startne šanse bez državne pomoći.

¹⁰ Američki čitatelj će moći izvući zaključak iz jednog primjera mađarske univerzalne naknade koja se primjenjivala prije adaptiranog programa iz 1996. Majka koja je podizala dijete kod kuće dobivala je dvije godine naknadu koja je u potpunosti zamjenjivala njenu prijašnju plaću, plus godinu dana izvjesnu jednoliku dodatnu naknadu. Ove su naknade bile zajamčene svima, čak i onim majkama koje su imale relativno visoke plaće prije rođenja djeteta i/ili relativno visoka primanja supruga. Adaptirani program iz 1996. predstavljao je prvu akciju usmjerenu prema ukidanju univerzalnih prava i njihovoj zamjeni ciljanim državnim naknadama za one majke koje trebaju pomoć.

¹¹ Ovaj zahtjev često karakterizira američku političku debatu o oporezivanju i redistribuciji.

¹² Čuju se upozorenja u vrijeme diskusija u Istočnoj Europi da se financijska situacija nekadašnje srednje klase, posebno onih u intelektualnim zanimanjima, brzo pogoršava. Akcija koja je usmjerena na zaustavljanje ovog pogoršavanja može se opravdati principom solidarnosti. Ovo bi trebalo imati oblik ne naknade, nego potpore radi prilagodbe: profesionalno usavršavanje, promjena zanimanja i prebivališta u skladu sa zahtjevima nove strukture zapošljavanja.

¹³ Dopustite da ovdje ostavimo otvoreno pitanje kako definirati "osnovne potrebe", koje bi prehrabene proizvode one uključivale, koju vrstu stanovanja i zdravstvene skrbi. O ovome se očito ne može odlučiti ako se ne uzme u obzir razina ekonomskog razvoja dotične zemlje.

¹⁴ Mnoge su nedoumice nastale zbog brkanja osiguranja od rizika, koje može biti postavljeno na komercijalnoj osnovi, s pomoći koja počiva na altruističkoj solidarnosti. To je posebno zbunjujuće kada se ovo dvoje pomiješa u definiciji tzv. "socijalnog osiguranja".

¹⁵ Jedan od primjera je mirovinski dug u mnogim zemljama, koji je blizu toga da dosegne neodržive razmjere u budućnosti. Mirovinski dug je u Mađarskoj u 1994. na primjer, iznosio 263% GDP. (Vidi World Bank (1995a), p. 36 i (1995b), p. 127.)

¹⁶ Vidi Senovu (1992) argumentaciju da svatko ima pravo koristiti svoje individualne sposobnosti. Međutim, ovo ne bi trebalo brkati sa zahtjevom za "jednakošću šansi", koji se ne može ostvariti zato što se ljudi razlikuju prema svojim sposobnostima i početnim osobinama.

¹⁷ Drugi važan argument je taj da javno obrazovanje ima bitnu vanjsku korisnost, osim njegove koristi za pojedinca.

Kriterij solidarnosti može također opravdati "afirmativnu akciju", npr. aktivna pomoć nepovlaštenima, tako da im se osiguraju početne šanse. Na drugoj strani, on ne može opravdati bilo koju vrstu grubog, umjetnog pokušaja da se smanje velike razlike između ljudi.

Princip 2. se mora primjenjivati zajedno s principom 1. Većina ljudi smatra "milostinju" ponižavajućom. Ljudima koji se nalaze u oskudici primarno bi se moralo pomagati tako da im se pruži šansa da obavljaju rad i korisnu aktivnost. Stupanj u kojem su tražitelji određenih prava sposobni pomoći sami sebi i prilagoditi se situaciji mora biti uzet u obzir kada se određuje stupanj i tip pomoći.

Principi 1. i 2. moraju se razmatrati zajedno kada se zauzima stav o *obveznom minimalnom osiguranju*. Ja podržavam ideju da se svi građani pravno primoraju da zaključe minimalno mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Međutim, ovakva bi se politika mogla provoditi preko decentraliziranih osiguravajućih institucija. Ovo ograničava primjenu principa 1, jer dobrovoljna akcija dovodi do pravnog zahtjeva. Ipak, to nema paternalističku nakanu. Ne radi se o pokušaju da se nametne "prisilna sreća" ljudima. Motiv je ovdje kolektivni samointeres, a ne altruizam. Mi znamo da će se ljudsko društvo na koncu sažaliti nad bolesnicima koji ostaju bez tretmana ili nad starima koji su ostali bez prihoda. Oni će dobiti potporu najvjerojatnije na račun poreznih obveznika. Dakle, da bi se izbjegao ovaj neželjeni vanjski učinak, treba zakonski prisiliti sve građane da imaju pokriveno barem minimalno osiguranje.¹⁸ Princip 2. - solidarnost, kolektivni altruizam društva - se umiješao kako bi pomogao onima koji nisu kadri platiti obvezno osiguranje. Razlika između predloženih i postojećih programa je očita. Postoji ili (1) minimalno obvezno osiguranje, uz dobrovoljno osiguranje iznad minimuma i pomoć za one u oskudici kroz redistribuciju, ili (2) univerzalno pravo, s tim da se cjelokupni zadaci osiguranja ostvaruju putem paternalističke državne redistribu-

cije. Prvo mi izgleda zdraviji, efikasniji kompromis između principa 1. i 2.

Još jedna primjedba se čini prikladnom da bi se zaključila diskusija o etičkim polazištima. Linija argumentacije u ovoj studiji nije započela od *temeljnih* vrijednosti slobode, jednakosti, dobrobiti i materijalnog blagostanja, ili socijalne pravde. Odnosi između temeljnih vrijednosti i socijalne organizacije su predmet izučavanja političko-teorijskih studija koje se bave etičkim fundamentima "dobroga" društva.¹⁹ Ovaj rad nema namjeru doprinosti analizi ovih dubljih problema. Ja se nadam da principi 1. i 2, koji se odnose na etičke zahtjeve "srednjeg dometa" a ne na temeljne vrijednosti, mogu ponuditi široku platformu, prihvatljivu za ljude koji imaju različite poglede na slobodu, jednakost i socijalnu pravdu.

Na drugoj strani, princip 1. će biti stran (a princip 2. možda nepotreban) onima čije je vrijednosno polazište kolektivističko: *potčinjavanje* pojedinca interesima određene zajednice, bilo nacije, rase ili klase, ili možda religijskim dogmama. Ja priznajem da se socijalna reforma koju ova studija promiče u bitnim stvarima razlikuje od promjena koje podupire bilo koje kolektivističko stajalište.

Jedno ispitivanje javnog mnijenja iz 1992, koje je proveo profesor Richard Rose u okviru projekta "New Democracies", dalo je nalaze koji su poučni u svjetlu onoga što je do sada rečeno. Istraživači su analizirali odgovore na četiri pitanja i odlučivali jesu li ideje ispitanika bliže individualističkom ili kolektivističkom pogledu na svijet. Rezultati su prikazani u *Slici 1*. U svakoj zemlji, uz iznimku Bugarske i Poljske, više je ljudi naginjalo individualističkom nego kolektivističkom pristupu; u tri zemlje dvije trećine populacije podržava ideju individualizma. Udio ambivalentnih stavova također je značajan. Ne može se reći da su definicije iz ispitivanja javnog mnijenja posve podudarne s onima iz ove studije. Ipak, primjetno je da ideja individualne nezavisnosti i odgovornosti igra bitnu ulogu u vrijednosnom sustavu značajnog segmenta populacije u postsocijalističkim zemljama.

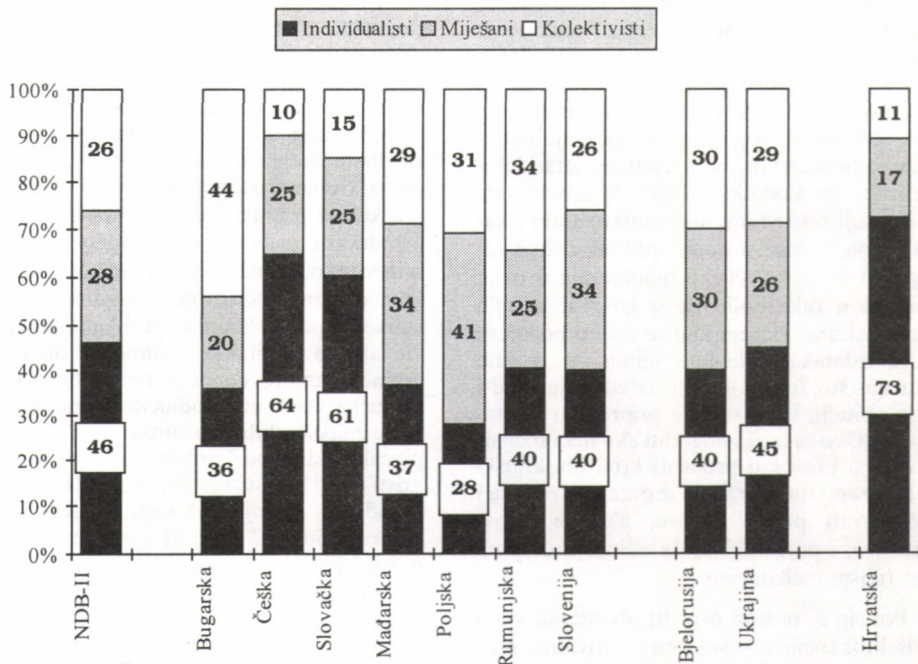
¹⁸ Vidi Lindbeck and Weibull (1987).

¹⁹ Izdvojimo nekoliko posebno utjecajnih radova iz široke literature o ovoj temi: Berlin (1969), Buchanan (1986), Nozick (1974), Rawls (1971), i Sen (1973, 1992). Što se tiče šireg pregleda diskusije oko filozofskih implikacija moderne socijalne države vidi Culpitt (1992). Iako Culpitt podržava očuvanje status quo, pregled predstavlja uravnoteženo izlaganje glavnih argumenata za i protiv.

Slika 1.

Vrijednosni izbori

(% ispitanika u svakoj kategoriji)



Izvor: Rose and Haerpfer (1993), p. 71.

Bilješka: Ispitanici su morali birati između "individualističke" i "kolektivističke" alternative koja se odnosi na četiri pitanja. Sljedeće su definicije korištene u dijagramu. Individualisti: tri ili četiri individualističke preferencije. Miješani: dvije individualističke i dvije kolektivističke preferencije. Kolektivisti: tri ili četiri kolektivističke preferencije.

IV. POŽELJNA OBILJEŽJA INSTITUCIJA I KOORDINATIVNIH MEHANIZAMA

Dopustite da se sada okrenemo drugoj razini reformskih principa. Proces reforme ukida ili mijenja stare institucije, koordinativne mehanizme i pravila igre te uspostavlja nova. Principi 3. do 7. se bave time kakva bi obilježja institucije i mehanizmi trebali imati. U određenom stupnju ovi principi direktno proistječu iz principa 1. i 2, ali poželjna obilježja također zahtijevaju neke dodatne komponente.

Princip 3. (natjecanje): Gotovo potpuni monopol državnog vlasništva i kontrole mora pre-

stati. Mora postojati natjecanje između različitih oblika vlasništva i koordinativnih mehanizama.

Princip 3. ne propisuje kvantitativne omjere. On ne utvrđuje koje dijelove trebaju držati državni i nedržavni segmenti. U svakom slučaju, nedržavni segment mora dostići kritičnu masu koja može dokrajčiti oslabljeni osjećaj državnog segmenta za održavanjem monopola, te izgled proizvođača (socijalne države) da zapovijeda potrošaču. Mada postoje razmatranja o efikasnosti koja idu u prilog natjecanja (vidi princip 4), glavni izvor iz kojeg će ovdje biti izveden princip 3. je princip 1. Natjecanje mora postojati kako bi građani mogli birati.

Ako oni ne žele ono što dobivaju od državnih institucija, oni se isto tako mogu koristiti nedržavnim uslugama.

Preživljavanje komunističkog sustava u socijalnom sektoru ima ozbiljnu posljedicu u tome što građane ostavlja nezaštićenima u jednom broju bitnih područja, iako zapovijedanje sada dolazi iz difuznije "državne vlasti" umjesto iz politbira. Ovisi o sukobljenim partijama koje podređuju svoje političke pozicije natjecanju za popularnost, te o relativnoj snazi lobija i grupa birokrata koji postižu kopromise iza scene, koji resursi idu medicinskoj skrbi i kakva primanja dobivaju stari ljudi. Princip 3. teži staviti mnogo veći dio odlučivanja o ovim stvarima u ruke onih osoba koje su za njih zainteresirane. Barem kad se radi o povećem dijelu izdataka, ostavimo njima da osobno odlučuju što žele potrošiti na zdravlje sebe i svoje obitelji, kako se žele pripremati za starost itd. Ovo se može dogoditi ako neki socijalni resursi prestanu prolaziti kroz birokratski mehanizam, financirati se iz državnih poreza i doznacavati putem države, ako se ostavi kućanstvu i pojedincima da odlučuju o njima kroz tržišni mehanizam.

Princip 3. nastoji ostaviti otvorenim svaki podsektor socijalnog sektora za privatnu, profitno orijentiranu inicijativu. Bilo bi korisno da se privatne bolnice, privatne klinike, privatni medicinski laboratoriji, privatni vrtići, privatni starački domovi i slično pojavljuju u širem rasponu, bilo putem osnivanja novih organizacija bilo putem privatizacije onih koje pripadaju državi. Komercijalnim osiguravajućim društvima mora biti dopušteno da uđu u mirovinske programe, kao i u zdravstveno osiguranje.

Uz čisto državne i čisto profitno usmjerene privatne pružatelje socijalnih usluga, postoji u ovoj sferi široko područje za osnivanje nedržavnih, neprofitnih organizacija, čiji vlasnici ili nadzireteli mogu biti društva, zaklade, crkve, profesionalna udruženja, veliki poslodavci, udruge malih poslodavaca itd. Funkcija

primjene principa 2. (solidarnost) bi se mogla podijeliti između države, neprofitnog segmenta socijalnog sektora i privatnog karitativnog područja djelovanja.

Ono što javnost želi je sigurnost, a nju mora jamčiti država, tvrde oni koji vjeruju u potpunu nacionalizaciju socijalnog sektora. Po mojem gledištu ovo je pogrešan argument. Sofisticirani radovi o neizvjesnosti i zdrav razum jednako upućuju na jednostavno pravilo: ne stavljajte sva jaja u jednu košaru. Kada investiramo, trebamo razgranati poslovanje. Bila bi greška, na primjer, povjeriti svu individualnu uštedevenu za starost samo jednom privatnom mirovinskom fondu, jer ako on novcem upravlja nepošteno i nerazumno, osiguranik bi bio u velikoj neprilici. Slični se problemi mogu pojaviti ako se potpuno oslonimo na državu. Do vremena umirovljenja neke osobe, sadašnja politička vlast može odlučiti da zanemari pitanje mirovinskih doprinosa koje je ta osoba plaćala godinama.²⁰ Inače, mirovinu mogu nagristi udari politički potaknute inflacije i pravila indeksacije koja snižavaju njenu realnu vrijednost (vidjeti *Tablicu 3*). Zato su najkorisniji oni prijedlozi mirovinske reforme koji počivaju na nekoliko stupova, koji dozvoljavaju da se istovremeno koriste različiti mirovinski programi.²¹ Slična rješenja, koja polaze od više stupova, bit će potrebna za financiranje zdravstvenih usluga i u drugim podsektorima socijalnog sektora.

Javnost se uvelike razilazi oko toga kojim stupovima ili kojoj kombinaciji stupova dati prednost. Nalazi ranije spomenutog ispitivanja javnog mnijenja u Mađarskoj, prikazani u *Tablici 4*, pokazuju isto tako raspršenost mišljenja. Postoji opasnost da parlamentarne procedure, zasnovane na principu većine, uvedu reforme koje mogu dovesti do prevlasti jednog oblika vlasništva i/ili oblika kontrole. (Na primjer, *status quo*, u kojem može i dalje ostati prevlast državnih oblika, ili se nasuprot tome može prisilno progurati brza, radikalna i potpuna privatizacija.)

²⁰ Ovo je karakteristično danas za većinu postsocijalističkih zemalja. Sustav "plati kako stigneš" i ponovljene promjene u mirovinskim pravilima, skupa s tendencijom prema izjednačavanju mirovina, ostavili su vrlo labavu vezu između trenutnih mirovina i mirovinskih doprinosa koji su uplaćivani za vrijeme aktivne faze života umirovljenika.

²¹ O izvrsnom istraživanju i pažljivim prijedlozima vidi izvještaj Svjetske banke *Averting the Old Age Crisis* (1994). Svježi prijedlozi koje je razradila češka vlada i mađarsko ministarstvo financija zasnovani su također na razmatranjima koja polaze od više stupova. O kritičkoj ocjeni izvješća Svjetske banke vidi Beattie and McGillivray (1995) i odgovor glavnog autora, James (1996). Prijedloge Svjetske banke analizirao je i kritizirao također Diamond (1996).

Tablica 3.

Realna vrijednost mirovina u Češkoj Republici i Mađarskoj (1990 = 100)

Zemlja	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Češka Republika	82.9	81.2	76.9	77.5	82.2
Mađarska	92.4	87.8	84.6	86.5	77.4

Izvor: Češka Republika: Klimentova (1996), Chart 3; Mađarska: Figyelő, July 11, 1996.

Tablica 4.

Institucionalni izbori: podržavanje "državnih", "tržišnih" i "mješovitih" rješenja (postoci)

Rješenja	Financiranje		
	Visoko obrazovanje	Zdravstvena skrb	Mirovine
Centralizirana država	42.1	35.5	21.4
Mješovita rješenja	43.5	44.1	56.6
Tržište	12.1	17.9	18.5
Ne može se odlučiti	2.2	2.5	3.5
Ukupno	100.0	100.0	100.0

Izvor: Csontos, Kornai and Toth (1996), Table 4.

Bilješka: Istraživački institut TARKI je proveo jedno ispitivanje kako bi utvrdio koliko je mađarsko stanovništvo informirano o povezanosti između socijalnih usluga i poreza, te o preferencijama koje se odnose na različite institucionalne alternative. Uzorak je iznosio oko 100 ispitanika. Što se tiče triju alternativa na koje upućuje Tablica, prva odražava status quo, npr. usluge financira i njima upravlja država ili kvazivladine agencije. Treća alternativa predstavlja decentralizirani i u velikoj mjeri privatizirani socijalni sektor. Ostale alternative uključuju institucionalne aranžmane koji počivaju na više stupova.

Po mojem gledištu, princip 1. navodi na to da ne bismo trebali prisilno nametati građanima neki posebni program. Dok je god moguće, ostavimo pojedincima da sami biraju. Trebao bi se pojaviti jedan "menu" raznih oblika vlasništva i mehanizama kontrole i koordinacije s kojeg građani mogu birati. Oni bi trebali biti sposobni učiti iz vlastitih i tuđih iskustava, eksperimentirati i mijenjati svoja gledišta. Ovo je još jedan razlog više zašto je potrebno natjecanje u socijalnom sektoru. Kada postoji natjecanje, onda se izbor može ostvariti ne samo unutar transmissijskog političkog procesa kojeg pokreću razna trvenja, već također direktno, kroz neposredni tržišni izbor od strane kućanstava.

Princip 4. (inicijative): Moraju se pojaviti oblici vlasništva i kontrole koji potiču efikasnost.

Ovaj je princip toliko očit da ga jedva treba obrazlagati. Jedini razlog za njegovo uključivanje među navedene principe je taj da ga političari i članovi akademske zajednice koji brane *status quo* u socijalnom sektoru nastoje zaboraviti.

Poticanje efikasnosti (a ovo je bitna razlika u odnosu na prijašnju praksu) se mora dopustiti u području potražnje kako građanima tako i *korisnicima* socijalnih usluga. Ovo znači da uz najmanje moguće iznimke usluge ne bi trebale biti besplatne. Umjesto postojanja državnih subvencija koje su spuštale cijene ispod tržišne razine, trebala bi postojati državna pomoć, usmjerena (na primjer u obliku vouchera) prema onima za koje je opravdana.²² (To normalno znači onima koji su u oskudici, u

²² Diskusija o prednostima i nedostacima vouchera u pružanju socijalnih usluga i dalje traje. Za detaljniji pregled vidi Culpitt (1992).

skladu s principom solidarnosti). Čak i ako bi država ili osiguravatelj pokrivaio većinu troškova socijalne usluge, korisnik bi trebao još uvijek participirati, tako da nema osjećaj kako je usluga besplatna.

Odgovarajuće inicijative na strani potražnje uključuju poticanje efikasnosti kod osiguravatelja koji financiraju socijalne usluge u velikom opsegu. Ovo je jedan od nekoliko argumenata protiv monopola neprirodnih "velikih izraslina" poput centralnog državnog zdravstvenog osiguranja i mirovinske uprave. Gdje nema natjecanja, ne može postojati dovoljno snažan poticaj za efikasnost i ekonomičnost.

Isti se argument odnosi na područje ponude, na organizacije koje pružaju zdravstvene, obrazovne i druge usluge te skrbe o djeci i starima. Kada se objašnjavao princip 3, ja sam naveo nezavisnost individue kao argument za natjecanje. Ne smije se dopustiti da netko ostane na milost i nemilost jedne monopolističke organizacije. Natjecanje je korisno i na druge načine, time što potiče kvalitativna poboljšanja, razvoj tehnologije, otkrića, uvodi nove znanstvene pristupe i smanjuje troškove.²³

Jedan aspekt inicijativa i efikasnosti treba razmotriti, a to je koji je najprikladniji oblik za akumuliranje i korištenje "socijalnih rezervi". Mogu se razlikovati dva čista slučaja. Jedan se od njih najdosljednije primjenjivao u socijalističkom sustavu, gdje su mirovine i sve druge socijalne usluge pružane na temelju nacionalno podržavanog načela "plati kako stigneš". Od kućanstava se nije očekivalo da štede u svrhu sigurnosti. Umjesto toga, ona su bila prisiljena da plaćaju poreze kojima su financirane sve socijalne usluge i sve investicije. Sveukupna centralizacija vodi niskoj efikasnosti, i to ne samo u sferi pružanja socijalnih usluga. Dobro je poznato da je ista stvar karakteristična za izbor i realizaciju investicijskih projekata.

Drugi, posve suprotni čisti slučaj bi bio onaj u kojem je akumulacija rezervi u cjelini ostavljena kućanstvima. Svako kućanstvo bi sve rezerve ulagalo u portfelj koji se sastoji od

nekoliko komponenti, plaćanja depozita bankama i fondovima za uzajamnu pomoć, doprinosa osiguravajućim društvima i mirovinskim fondovima itd. Financijski sektor, npr. kreditno tržište i tržište kapitala, bi zatim koristio na decentralizirani način ove velike zalihe uštedevina za financiranje investicijskih projekata.

Ova dva slučaja pokazuju ekstremne primjere savršeno centraliziranih i savršeno decentraliziranih mehanizama za kapitalnu alokaciju. Iako decentralizirani mehanizmi imaju mnoge prednosti, mi možemo logično pretpostaviti da će postojati potreba za određenim javnim investicijskim projektima koji će se financirati iz poreza (npr. financiranje infrastrukturnih projekata koji imaju karakter javnoga dobra).²⁴ Jedna je stvar, ipak, na kraju jasno proizašla iz velike historijske borbe između socijalističkog i kapitalističkog sustava: sustav u kojem prevladavaju decentralizirane investicije zasnovane na privatnom vlasništvu i natjecanju efikasniji je od onoga u kojem prevladava centralizacija i državno vlasništvo. Uštede sada namijenjene zasebno za bolest, nezaposlenost, nesreću ili starost tvore tako veliki udio ukupnih ušteda da ih se ne može posve jednostavno predati u ruke birokracije. Veći dio ovih ogromnih ušteda mora se upotrijebiti na decentralizirani način. Slijedeći ovu liniju argumentacije do samog kraja, princip 4, poticanje efikasnosti, nudi daljnji važan argument u prilog principa 3, širenja natjecanja i nedržavnih oblika.

Princip 5. (nova uloga države): Glavne funkcije države u socijalnom sektoru moraju biti ove: pružanje pravnoga okvira, nadgledanje i pružanje "posljednjeg" sigurnosnog utočišta i pomoći.

Rasprava oko toga treba li uloga države biti "velika" ili "mala", ili da li ona treba ostati u socijalnom sektoru ili se povući, je besplodna. Bitan zahtjev predstavlja radikalna transformacija uloge države. Dopustite da ukratko izložimo funkcije države u reformiranom socijalnom sektoru.

²³ Ja shvaćam da profitno orijentirani, nedržavni i neprofitno orijentirani osiguravatelji i pružatelji usluga mogu pokušati skresati troškove na račun korisnika (bolesnika, djeteta ili starije osobe koja treba skrb). Međutim, isto se može dogoditi i s državnim vlasništvom i kontrolom, ukoliko državni sektor ne obiluje novcem. Neograničeno povećavanje troškova naspram ušteda na račun onih koji primaju usluge predstavlja jednu od najvećih dilema socijalnog sektora. Ja se ne smatram kompetentnim da odgovorim uvjerljivo na pitanja koja iz ovog proizlaze, a takav bi pokušaj čak zahtijevao zasebnu studiju.

²⁴ Postoji detaljna diskusija u ekonomskim radovima o tome u kojim slučajevima je opravdan državni izbor, financiranje i/ili provedba investicija.

* Donoseći i provodeći potrebne zakone, država djeluje kao čuvar legalnosti djelovanja socijalnog sektora. Najvažnije je da građani mogu zatražiti od sudova da ih zaštite od vlasti i njenih aparata, osiguravatelja, bolnica, liječnika, staračkih domova i drugih tijela u slučajevima kada su njihova prava povrijeđena.

* Država treba ustanoviti odgovarajuća tijela za provedbu državnoga nadzora nad socijalnim sektorom i njegovim različitim podsektorima (zdravstvenoj skrbi, zdravstvenom osiguranju, mirovinskom osiguranju itd.). Ovo bi trebalo biti nadopunjeno nadzornom ulogom koju bi vršila udruženja korisnika, tisak i "civilno društvo" u cjelini.

* Država bi trebala ponuditi jamstva za uštedevine koje građani povjeravaju osiguravajućim institucijama i mirovinskim fondovima.²⁵

*Kao što je ranije spomenuto, poželjno je da nedržavne organizacije imaju određenu ulogu u provedbi principa solidarnosti. Međutim, nema načina da se izbjegne bitan doprinos države. Ja se ne slažem s onima koji kažu da bi on trebao biti skriven među drugim javnim izdacima, tako da glasači ne primijete.²⁶ Potrebno je otvoreno konstatirati da se državna pomoć plaća onima u stanju oskudice iz prihoda poreznih obveznika.

Iz rečenoga jasno proizlazi da ova studija ne predlaže *laissez faire* program. Ona ne traži da država odustane od svoje odgovornosti za socijalni sektor, čak i ako većinu zadataka trebaju ispunjavati poduzeća utemeljena na privatnom vlasništvu i neprofitne institucije organizirane od strane različitih zajednica, te iako bi se njihova koordinacija trebala odvijati uglavnom preko tržišta i poticati kroz natjecanje. Ovo se sve događa u okviru pravila koja propisuje država i pod nadzorom države (i "civilnoga društva"). Država čak sudjeluje sa svo-

jim ekonomskim resursima tamo gdje postoji neizbježna potreba za tim.

Razne slučajeve "neuspjeha tržišta" dovoljno su razjasnili ekonomisti. Opravdano je da država intervenira u slučajevima kada tržište zataji, pod uvjetom da nema straha da će državna aktivnost prouzročiti još veći neuspjeh.²⁷

Ipak, problem je u mnoštvo slučajeva procijeniti relativne šanse ovih dviju vrsta neuspjeha. Ovo je jedan razlog zašto će ova studija ostaviti otvorenim pitanje koliki bi trebao biti segment socijalnog sektora koji je u državnom vlasništvu i pod neposrednom državnom kontrolom. Ako ljudi kroz politički proces izraze želju da dio financijskog pokrivača za starost treba i dalje dolaziti iz državnog mirovinskog sustava, da određene bolnice trebaju ostati u državnom vlasništvu itd., i ako oni žele plaćati porez za njihovo održavanje, onda bi trebalo poštivati njihovu želju. Drugi uvjet (želja da se plaća popratno perezno opterećenje) vodi narednom principu.

Princip 6. (transparentnost): Veza između državnih socijalnih usluga i poreznih nameta koji se za njih plaćaju mora postati jasna građanima. Političari i političke partije moraju javno obznaniti kakvu politiku žele slijediti u socijalnom sektoru.

Zahtjev za transparentnošću sastoji se od dva dijela. Prva rečenica je nadahnuta uvidanjem jednog ozbiljnog problema: građani ne vide jasno da troškove usluga socijalne države snose oni, kao porezni obveznici. Znanje o povezanosti između poreza i državnih troškova je posve blijedo i iskripljeno u cijelom svijetu. Ipak, fiskalne iluzije nisu nigdje tako izražene kao u postsocijalističkim zemljama, gdje su ljudi bili desetljećima indoktrinirani idejom da je zdravstvena skrb ili obrazovanje "besplatno".²⁸

²⁵ Vjerojatno da se može ustanoviti neka vrsta nedržavnih ili kvazidržavnih reosiguravajućih institucija koje bi pružale adekvatnu zaštitu za premije građana ukoliko bi neki osiguravatelj trebao propasti. Bit će dovoljno ako država pruža jamstvo posljednjeg utočišta za slučajeve kada reosiguravatelj ne može pokriti gubitke. Funkcija "posljednjeg osiguravatelja" još uvijek predstavlja fiskalni teret, ali mnogo manji nego financiranje cjelokupnog pružanja usluga.

²⁶ Većina ljudi posjeduje osjećaj solidarnosti sa zajednicom. Mađarsko istraživanje koje je spominjano nekoliko puta (Csontos, Kornai and Toth, 1996) pokazalo je da mnogi ispitanici bez djece još uvijek žele plaćati poreze kojima se financira visoko obrazovanje.

²⁷ Teorija javnog izbora i istraživanja birokracije (vidi Buchanan and Tullock, 1962; Niskanen, 1971; Tullock, 1965) objašnjavaju uvjete i posljedice raznih oblika neuspjeha vlasti.

²⁸ Istraživanje provedeno u Mađarskoj, spominjano ranije nekoliko puta (Csontos, Kornai and Toth, 1996), otkrilo je, na primjer, da samo jedna petina ispitanika može procijeniti unutar $\pm 25\%$ marginalne pogreške koliki porezni teret nameće navodna besplatna zdravstvena skrb. Ostatak uzorka ili daje procjene koje su daleko od istine ili uopće nije mogao odgovoriti na pitanje.

Otpor ideji decentralizirane reforme značajno pada onda kada građani shvate da je porezni obveznik taj koji plaća svaku državnu uslugu i kada točno procijene veličinu ovog plaćanja. Oni moraju shvatiti da im politički proces pruža izbor, za socijalni sektor u cjelini ili zasebno za svaki njegov podsektor (mirovine, zdravstvena skrb, skrb o djeci, socijalne naknade itd.), da plaćaju na jedan od dva načina: na primjer, ili "porez kojeg plaća kućanstvo → državni budžet → državna socijalna usluga", ili "doprinos za osiguranje kojeg plaća kućanstvo → osiguravatelj → socijalna usluga koju pokriva osiguravatelj".

Ovime dolazimo do drugog dijela principa 6, zahtjev za transparentnošću političkog izbora. U stvari, partije rijetko iznose na jasan način ideje o socijalnom sektoru pred biračima, ili zato što ih nisu dovoljno temeljito domislile, ili zato što žele prikriti svoje namjere.²⁹ Ova studija ne spada u sferu političke ekonomije i u teoriju javnog izbora; ona nema namjeru baviti se pitanjem zašto je to tako ili da li bi se to uopće moglo izmijeniti. Ova studija, u skladu sa svojim normativnim karakterom, predlaže zahtjeve. Princip 6. je upućen boljoj strani svakog političara: ako želiš biti pošten prema svojim biračima, iskreno im kaži što ti želiš napraviti s mirovinama, zdravstvenom skrbi i drugim socijalnim uslugama. Osim toga, upućen je članovima akademske zajednice koji istražuju ovaj predmet, mojim kolegama i meni samom. Mi nismo zainteresirani za stjecanje popularnosti; mi ne trčimo ni za kakvom izbornom službom. Naša je dužnost da otkrivamo i pokazujemo koje su koristi i koji su socijalni troškovi alternativnih ideja o socijalnom sektoru. Konačno, ovaj princip je upućen građanima. On im savjetuje da pokušaju razabrati iz izjava političara i programa partija koje su im namjere glede socijalnog sektora i da ovo imaju na umu kada glasuju.

U ovom pogledu vrlo je teško ne samo razjasniti namjere, nego i doći do glasačke odluke. Glasujući za određenu partiju ili političara, glasači biraju jedan "paket" politika.

Glasač koji glasuje radije za A nego za B možda mora prijeći preko činjenice da je socijalna politika B prihvatljivija i odlučiti se za A zato što procjenjuje da je njegova ekonomska, pravna, vanjska i druga politika bolja nego ona od B.³⁰

Ove poteškoće pružaju dodatne argumente principima 1, 3. i 5: mora se smanjiti skup socijalnih usluga čije se reguliranje odvija putem političkog procesa.

Princip 7. (vremenski zahtjev programa): Mora se ostaviti vremena da se razviju nove institucije socijalnog sektora i da se prilagode građani.

Reformirani socijalni sektor će sadržavati više institucija koje su nepoznate komunističkom sustavu. Neke će biti novouspostavljene, kao što su nove privatne klinike i bolnice ili novi nedržavni mirovinski fondovi. Druge će se pojaviti onda kada se promijeni oblik vlasništva u prvotno državnim organizacijama, na primjer, kada tim liječnika obavlja kirurške zahvate u javnoj bolnici s kojom je potpisan ugovor o zakupu. Branitelji reforme ne mogu, po mojem mišljenju, prepustiti ovaj razvoj potpuno spontanim procesima iz više razloga. Stvaranje novih institucija i transformacija starih zahtjeva pažljivo oblikovanje novih pravila, koja će donositi zakonodavstvo ili lokalni propisi organizacija. Neke se nove organizacije pojavljuju na poticaj vladinih agencija. U određenim je slučajevima potreban politički pritisak da bi se pokrenuo proces promjene. Moglo bi se dodati da se, po definiciji, promjena uloge socijalne države može događati jedino uz uključenost države. Ukratko, mada će se mnoge komponente razvojnog procesa institucionalne transformacije događati spontano, ova studija ne brani reformski obrazac koji je utemeljen isključivo na spontanim promjenama.³¹

U isto vrijeme, ja bih se suprotstavio nametanju što je moguće brže reforme socijalne države pod svaku cijenu. Postoje krizne situacije u kojima je vlada primorana provoditi bolan i nepopularan program ekonomske prilagodbe. Takav program možda mora uključivati

²⁹ Potpuno potcjenjivanje principa 6. navlastito je biti socijalističkog sustava. U usporedbi s tim, demokratski sustav je napravio veliki napredak u primjeni ovog principa. Možda postoji, ipak, nekoliko iluzija oko toga koliko dosljedno se ovaj princip primjenjuje u sadašnjoj praksi parlamentarne demokracije.

³⁰ Diskusija o tome u kojoj mjeri se ovaj problem može riješiti sustavom referendumima za najbitnije zakone nadilazila bi cilj ove studije. Uz iznimku u nekoliko zemljama, demokratski ustavi dopuštaju da političke odluke dodu na referendum samo u iznimnim slučajevima.

³¹ Ove su primjedbe u skladu s teorijom institucionalne inovacije i evolucijskim gledanjem na povijest promijenjenih ekonomskih institucija (vidi Davis and North, 1971; North, 1990).

neke elemente koji dovode do brzog opadanja socijalnih troškova u državnom budžetu. To je jedna stvar, a sveobuhvatna reforma socijalnog sektora je druga stvar. Ovo drugo nije fiskalno suzbijanje požara, nego radikalna socijalna transformacija koja se ne može provoditi vratolomnom brzinom. Mora se ostaviti dovoljno vremena da program bude pažljivo skiciran i da zadobije političku podršku.

Pitanje političke podrške je bilo spomenuto kod principa 6. Što javnost bolje razumije socijalne troškove i moguće koristi reforme, to će biti spremnija to podržati. Ukoliko je moguće, mora se ostaviti vremena građanima da se prilagode na novu situaciju. Problem *stupnja prilagodljivosti* spomenut je kod principa 2. Reformatori moraju pokazati pronicljivost i razumijevanje činjenice da ljudi posjeduju različitu moć prilagodbe. Da bi ovo ilustrirali, dopustite da razmotrimo jedan primjer transformacije mirovinskog sustava.

Mlada se generacija može opravdano pripremati na sljedeći način. Njihov cijeli aktivni život leži pred njima. Dopustimo njima i njihovim poslodavcima da uplaćuju na individualne račune svote koje su namijenjene za mirovinu i povjerimo ih efikasnim mirovinskim fondovima koji će ih korisno upotrijebiti. U pravo vrijeme njihove mirovine će doista sačinjavati plodove njihovih ušteđevina. U skladu s početnim postulatom, principom 1, postojat će uska veza između zarada, sklonosti prema štednji i prihoda u starosti, koja će se protezati na cijeli životni vijek.³²

Isto se ne može reći onima koji su već u mirovini. U njihovom slučaju država mora ispuniti obaveze koje su preuzele prethodne vlade.³³ Oni više nisu sposobni prilagođavati se novom mirovinskom sustavu. Osim pravno određenih obveza države prema njima, princip 2, princip solidarnosti, također nalaže da društvo nastavi primjenjivati sustav "plati kako stigneš", kroz koji aktivni članovi plaćaju poreze da bi financirali državne mirovine neaktivnih.

Kad su u pitanju srednje generacije, ja bih predložio da one biraju. Njima bi trebalo dopustiti, ako tako izaberu, da prenesu svoje pristigle državne mirovinske doprinose (nakon

odbitka odgovarajućih troškova pretvaranja) na svoj individualni račun u nedržavni mirovinski fond po njihovom izboru.

Nakon ovih primjedbi oko mirovinske reforme, dopustite da se vratimo općenitijoj razini diskusije. Onoliko koliko stanje ekonomije dozvoljava, patnje prouzrokovane promjenama se mogu ublažiti, a proces adaptacije potaknuti na taj način da se pomogne onima koji proživljavaju ozbiljne gubitke zbog reforme. Pomoć bez vremenskog ograničenja bi trebalo dati, međutim, samo onima koji su zaista nesposobni prilagoditi se. Bilo kome drugome pomoć treba biti zajamčena samo na *određeno razdoblje*. (Na primjer, mogla bi postojati privremena nadoknada za siromašne kada se ukidaju subvencionirane cijene.) Pojedinci primaju pomoć u nekom vremenskom roku, ali znaju da će se jednom morati prilagoditi na novu situaciju kad to razdoblje prođe.

V. POŽELJNI ALOKACIJSKI OMJERI

Princip 8. (harmonijski rast): Trebaju postojati harmonijski omjeri između resursa namijenjenih investicijama koje direktno potiču brzi rast i resursa koji se troše na djelovanje i razvoj socijalnog sektora.

U diskusiji se mogu čuti dva ekstremna gledišta. Jedno stavlja jednostrani naglasak na štete koje nosi tranzicija i nije spremno priznati da je glavni način za savladavanje postojećih problema trajan ekonomski rast. Bjež obzira što je ovo možda trivijalna istina za jednog ekonomistu, ona se stalno ignorira od onih koji podupiru održanje *status quo* u socijalnoj državi. Ponekad oni prezirivo odbacuju temeljni ekonomski argument da se životni standard većine ljudi u postsocijalističkim zemljama ne može nikada podignuti barem na prosječnu razinu koja je sada na Zapadu, ukoliko nema dovoljno investicija koje će proizvesti trajan i dovoljno brz rast.

Na drugom ekstremu je gledište koje jednostrano ruši ravnotežu između socijalnih troškova i investicijskih projekata koji doprinose direktno brzom rastu, u prilog ovog posljednjeg. Statistička ispitivanja koja se odnose na više zemalja pokazuju da su na duži rok najbrži

³² Kao što sam objasnio prilikom diskusije o principima 3. i 5., ja mislim da bi bilo pogrešno od početka odbaciti, čak i kod mladih ljudi, da postoji također i "stup" državne mirovine, primjenjiv na sve, uz druge "stupove" mirovinskog osiguranja. Ovo bi se moralo zadržati ako većina populacije misli da to unapređuje njihov osjećaj sigurnosti i izjavi da to želi financirati kroz poreze. Prije ili kasnije, ipak, bit će uputno postići situaciju u kojoj državne mirovine pokrivaju samo manji dio svih prihoda u starosti.

³³ Detaljnije o mojem pogledu na ovo vidi Kornai (1996).

rast ostvarile zemlje jugoistočne Azije koje troše najmanje na pružanje socijalnih usluga. Autori ili ostavljaju čitateljima iz Istočne Europe da sami izvuku zaključke ili jednostavno konstatiraju: ako želite uhvatiti Zapad, slijedite model jugoistočne Azije.

Meni kao članu starije generacije ovaj fetiš rasta zvuči poznato. Jedna je od parola staljinističko-hruščovljevske ekonomske politike bila: "Dopustite nam da uhvatimo Zapad što je moguće prije". Fetiš rasta je doveo do korištenja strategije prisilnog rasta i do iskrivljavanja ekonomske strukture, čija je jedna posljedica bila ta da su neposredne socijalne potrebe ljudi bile zapostavljene.³⁴ Ova vrsta predrasude prouzrokovala je ozbiljne probleme u socijalističkom sustavu, a njene posljedice nisu prevladane do danas. Bilo bi sramotno započeti sve ovo opet.

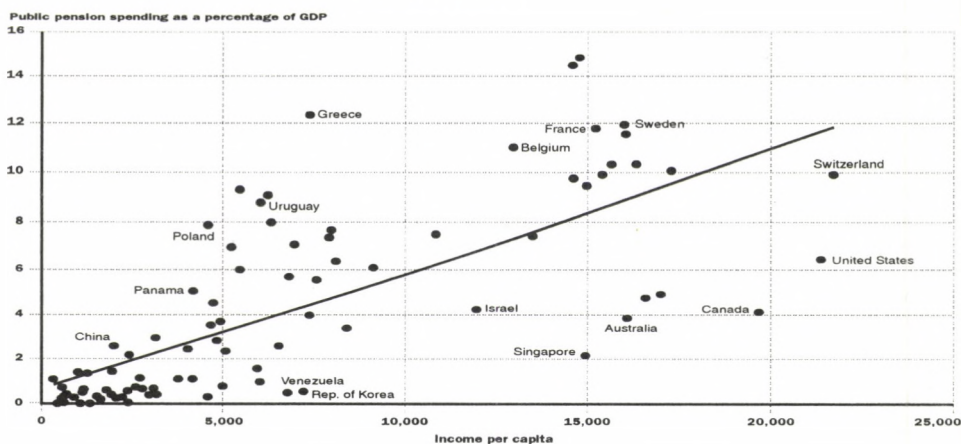
Do drugačijeg se zaključka dolazi ako je međunarodna usporedba zasnovana ne na odnosu između socijalnih troškova i stope rasta, nego na odnosu između socijalnih troškova i razine ekonomskog razvoja. Kako zemlja napreduje u ekonomskom razvoju, to se povećavaju državni izdaci za zdravstvo, obrazovanje,

kulturu i skrb o djeci i starima. Ova veza nije deterministička, jer na nju utječu isto tako i drugi faktori: politički karakter vlasti, kulturna tradicija zemlje itd. Ipak, postoji snažna veza između ukupnog ekonomskog razvoja i javnih izdataka koji se troše na blagostanje ljudi. Ova je veza jasno pokazana u *Slici 2.* i *Tablici 5.*

Odstupanje od poželjnih omjera između javnih socijalnih izdataka i razine razvoja može se odvijati u dva pravca: preveliki ili premali izdaci. Zbog "prevelike kompenzacije" za ekscese iz staljinističkog razdoblja, neke su socijalističke zemlje, na kasnijem stupnju njihova razvoja, dopustile da se sredstva za socijalne troškove iscrpe. Potaknuta paternalističkom ideologijom i željom da umiri narod, država je preuzela obveze veće od resursa koje je bilo moguće jamčiti na toj ekonomskoj razini. Neke istočnoeuropske zemlje, prije svega Mađarska, nadmašile su same sebe ne samo po obvezama koje je država preuzela, nego i po njihovom ispunjavanju. To je razlog zašto sam ih ja nazvao u jednoj mojoj ranijoj studiji "pre-rano sazrelim socijalnim državama".³⁵ Mađarska je otišla najdalje u ovom pogledu (vidi *Tablicu 6.*)

Slika 2.

Odnos između dohotka per capita i javnih mirovinskih izdataka



Izvor: The World Bank (1994), p. 42.

Bilješka: Zbog prostornih ograničenja nisu sve točke označene. Uzorak obuhvaća 92 zemlje za različite godine između 1986. i 1992.

³⁴ Ja sam prije dvadeset i četiri godine objavio studiju *Rush versus Harmonic Growth* (Kornai, 1972), u kojoj diskutiram protiv ovog fetiša rasta.

³⁵ Kornai (1992).

Postoji vitalna potreba da se ponovo uspostavi prava ravnoteža, pristupajući problemu iz dva pravca. Državne obveze, i prava koja dolaze od države, moraju biti smanjene dok se ne poveća ekonomska učinkovitost.

Što se mene tiče, ja se ne bih usudio predložiti kvantitativna zlatna pravila za harmonijske omjere. Bio bi zanimljiv istraživački zada-

tak ponovo razmotriti ovo područje u kontekstu postsocijalističke transformacije. Međutim, iako princip 8. ne može ponuditi metodu kvantifikacije, on nesumljivo sadrži upozorenje da se ne dozvole neumjesna iskrivljavanja i da se vodi računa o lošim političkim sloganima.

Tablica 5.

Izdaci za javne mirovine

Zemlja	Mirovinski izdaci kao postotak GDP	Mirovinski izdaci kao postotak javnih troškova
Ne-postsocijalističke zemlje (nacionalni prosjeci po dohodovnoj grupi)		
Donja	0.7 (32)	3.9 (18)
Donja-srednja	2.9 (29)	10.1 (16)
Gornja-srednja	6.7 (20)	23.8 (13)
Gornja	8.2 (23)	23.1 (20)
Postsocijalističke zemlje		
Albanija	6.3	14.4
Bugarska	10.2	21.5
Češka Republika	8.3	-
Slovačka	9.3	18.0
Mađarska	11.6	18.3
Poljska	14.7	29.2
Rumunjska	6.4	14.9
Rusija	6.0	-
Ukrajina	7.1	14.8

Izvori: Za ne-postsocijalističke zemlje: The World Bank (1994), p. 103. Za postsocijalističke zemlje: UNICEF (1994), pp. 96-97.

Bilješka: U prvom dijelu tablice podaci se odnose na razdoblje od 1985-92, a podaci u zagradama pokazuju broj zemalja za koje su podaci bili dostupni. Podaci za postsocijalističke zemlje odnose se na 1992. Iznos za Rusiju je procjena.

Tablica 6.

Sastav javnih socijalnih izdataka u Mađarskoj i odabranim zemljama OECD-a (kao postotak GDP)

	Mađarska 1992.	Njemačka 1990.	Španjolska 1989.	Švedska 1991.
Mirovine	10.4	9.6	7.9	13.2
Zdravstvo ^a	5.3	9.1	6.5	8.8
Obitelj	3.9	1.3	0.1	1.4
Stanovanje	2.8	0.2	0.1	0.9
Nezaposlenost	2.3	2.1	3.1	4.1
<i>Ukupno</i>	<i>24.7</i>	<i>22.3</i>	<i>16.3</i>	<i>26.4</i>

Izvor: OECD (1995), p. 49.

Bilješka: Mirovine uključuju starosne, invalidske i obiteljske (survivors). Nezaposlenost uključuje sve programe aktivnog zapošljavanja i naknadu za nezaposlenost.

^a Odnosi se na 1991. i to samo na sektor javnih izdataka namijenjenih zdravstvu.

Ja se ovdje moram vratiti principu 1. Razlog zašto se širi ekonomski izbor mora povjeriti pojedincima je sumnja oko toga jesu li centralni planeri sposobni doći do odgovarajuće odluke glede fundamentalnih omjera. Mora li država intervenirati u glavne alokacijske omjere da bi "branila" zdravstvenu skrb i obrazovanje od odluka kućanstava, kako ona ne bi trošila previše, na primjer, na izgradnju tvornica? Ja ne mislim da postoji takva opasnost. Naprotiv, može se očekivati iz individualnih odluka, kada se zajedno uzmu na nacionalnoj razini, da dobrovoljno, decentralizirano donošenje društvenih odluka dovede do toga da se troši više na zdravstvo, obrazovanje i druge aktivnosti u socijalnom sektoru, nego što je centralni planer odredio za njih.³⁶ Jedan čvrst argument za intervenciju je strah da bez određene mjere redistribucije kojom upravljaju kriteriji solidarnosti iz principa 2, krajnje decentralizirani proces odlučivanja ne bi mogao pružiti osnovnu socijalnu sigurnost za najniže, najmanje povlaštene slojeve društva.

Princip 9. (održivo financiranje): Državni budžet mora biti stalno u mogućnosti financirati ispunjavanje državnih obveza.

Dok se princip 8. odnosi na poželjne alokacijske omjere stvarnih resursa, ovaj princip obraća pažnju na financijske aspekte. Bez obzira koliko ovaj zahtjev izgledao očit, upravo je njegovo narušavanje dokrajčilo tretiranje socijalne države kao "tabua" u mnogim zemljama.

Više ekonomija pokazuje značajan budžetski deficit, uključujući postsocijalističke zemlje gotovo bez iznimke. Tamo gdje budžetski sustav jasno označava prihode namijenjene za pokrivanje specifičnih socijalnih troškova, moguće je primijetiti financijski deficit nekih podsektora socijalnog sektora, barem djelomično.³⁷ Deficit se već pojavio ili predviđanja upućuju da bi se trebao vjerojatno pojaviti prije ili kasnije kao eksplozija. U nekim drugim podsektorima čak i ovih zemalja te u ukupnom državnom socijalnom sektoru nekih drugih zemalja fondovi koji pokrivaju socijalne usluge nisu razdvojeni od onih koji pokrivaju druge izdatke. Državni socijalni izdaci se pokrivaju

općim poreznim prihodima, tako da se ne može jasno utvrditi da je deficit uzrokovan pretjeranim socijalnim troškovima.

Ova studija nema namjeru posebno analizirati razne uzroke fiskalnog deficita u različito vrijeme i u različitim zemljama. Ipak, vrijedno je posebnu pažnju obratiti na proračune koji pokazuju kako će socijalna prava, zakonski zaštićena u nekim zemljama, prije ili kasnije postati neodrživa, uz iste ostale okolnosti, uključujući u proračun moguću stopu ekonomskog rasta i demografske trendove. Osobito su državni mirovinski sustavi svugdje ugroženi fiskalnom krizom. Državne zdravstvene usluge se izgleda također, zbog velikog pritiska potražnje na njih, neće moći financirati. Postoje razlike od zemlje do zemlje po tome kada stručnjaci predviđaju da će njihov sustav doseći financijske limite i da li se taj jaz može premostiti preko većih poreza. Ovo drugo je dijelom ekonomsko pitanje - viši porezi će priušiti inicijative i kočiti investicije - a dijelom političko - nepopularnost poreznih povećanja se mora dobro odvagati glede nepovoljnih utjecaja na stav o smanjenju socijalnih troškova. Konačno, izgleda da će u većini postsocijalističkih zemalja potreba da se popravi fiskalna ravnoteža nužno dovesti do smanjenja državnih socijalnih troškova.

Iako sam ostavio principe 8. i 9. za kraj diskusije, oni nisu manje važni od drugih principa. Ja mislim da je ustanovljavanje čvrste liste principa u diskusijama o reformi socijalnog sektora postalo neodrživo. Ja mislim ovdje samo na diskusiju u akademskim krugovima. "Branitelji socijalne države" opisuju na dramatičan način patnje siromašnih i nepovlaštenih, ali nadmeno odbacuju bilo kakvo spominjanje zahtjeva za harmonijskim ekonomskim omjerima. To se njih ne tiče. To su samo sitničavi "fiskalni" argumenti koje razmatra osoba bez osjećaja. Na drugoj strani, mogu se pročitati ekonomske rasprave u kojima je jedan odlomak posvećen potrebi za "socijalnom sigurnosnom mrežom", ali autori nisu uspjeli promisliti o svim posljedicama pravila koje oni predlažu. Obje se strane obično ustručavaju

³⁶ Ovo izgleda potvrđuju iskustva u socijalističkom sustavu. Željezna ruka staljinističke ekonomske politike je jamčila da država ne "troši previše" na bolnice, stanovanje itd., koncentrirajući, umjesto toga, resurse na razvoj teške industrije i povećavanje vojne moći.

³⁷ Na primjer, u Mađarskoj su državni mirovinski sustav i zdravstvena skrb morali biti financirani iz dvije vrste doprinosa socijalne sigurnosti.

podržati svoju poziciju etičkim razmatranjima. Mislim da je krajnje vrijeme da se inzistira na sintezi naših i tuđih gledišta. Nijedna strana nema pravo zalagati se samo za socijalne kriterije ili samo za ekonomske argumente.

VI. ZAKLJUČNE PRIMJEDBE

Na mnogo načina principi 1. do 9. se nadopunjuju. Što se jedan primjenjuje potpunije, to je lakše primjenjivati drugi. U drugačijim okolnostima oni se međusobno suprotstavljaju. Čitatelji ove studije se mogu upitati je li bilo smisleno navoditi ove principe ako se uvijek moraju specifično razmatrati ustupci među suprotstavljenim principima i onda odlučiti od čega odustati kod jednog principa u korist drugoga.

Studija je pripremljena u nadi da će odgovor biti potvrđan. Sustav u kojem se principi pojavljuju i način na koji su ukratko izloženi, kao što sam spomenuo u uvodu, moraju poslužiti kao memento, podsjetnik, koji ima za cilj spriječiti da neki princip bude zaboravljen kada se skiciraju, ocjenjuju i donose aktualni programi, zakoni i propisi. Čak i kada su oni koji donose odluke prisiljeni napraviti ustupak kod nekog principa, neka to čine svjesno, boreći sa svojom savješću i zdravim razumom prije no prihvate kompromis. Oni koji uistinu prihvaćaju principe predložene u studiji suzdržat će se od ekstremne interpretacije jednog principa ako se on suprotstavlja drugome.³⁸

Izbor teme ove studije može izmamiti sljedeći protuargument. Djelokrug reforme je zadan u svim postsocijalističkim zemljama, on je ograničen ekonomskim i političkim uvjetima. Ovi posljednji u krajnjem slučaju određuju koja vrsta reforme se može primijeniti. Ako se reformatori doista žele boriti za svoje ideje, oni će morati praviti ustupke. Oni možda moraju čak i manipulirati javnim mnijenjem. Nije uvijek u njihovom interesu da jasno i nedvosmisleno obznanе koje principe oni slijede, kakve su im namjere i kakve će to posljedice imati.

Opće je poznato da se sudbina reformi odlučuje u političkoj areni. Od zadataka akademskog istraživanja ja smatram važnim ispitati šanse socijalne reforme iz ugla političke ekonomije.³⁹ Ja sam ovo pokušao napraviti u drugim mojim radovima, prihvaćajući pozitivni političko-ekonomski pristup problemu. Međutim, ja se nadam da će se to pokazati korisnim, kao dodatak pozitivnim istraživanjima, i za suprotni pristup. Vrijedno je postaviti ne samo pitanje kakve iduće korake možemo i moramo poduzeti, polazeći od toga gdje se sada nalazimo. Također je bitno postaviti pitanje kamo mi stvarno želimo stići. Posebno u slučaju socijalnog sektora, važno je razmotriti *poželjno završno stanje*, zato što je odgovor krajnje diskutabilan i neodređen u historijskom pogledu, i zato što, kako ističem, nema zemlje koja bi služila kao stvarni model, obrazac kojeg možda želimo slijediti.

Devet principa koji su izloženi u ovoj studiji nije vezano za bilo koju partiju u Mađarskoj ili drugdje u postsocijalističkim zemljama. Njih se ne može svrstavati na uobičajeni način. Oni nisu ni "lijevi" ni "desni" ili da upotrijebim američku terminologiju, oni se ne podudaraju s onim što podupiru tradicionalne "liberalne" ili "konzervativne" ideje. Oni su odvojeni od ranijeg pravca socijalne demokracije, koji je vidio svoj glavni zadatak u što potpunijoj izgradnji socijalne države i koji snosi historijsku krivnju za predugačko trajanje u kojem se to odvijalo. Studija se također ograđuje od hladnokrvnog radikalizma koji bi porušio sva dostignuća socijalne države i ideologa koji su nekritički neskloni prema državi a naklonjeni tržištu. Skup od devet principa predstavlja specifičnu "centrističku" poziciju, i mada je razgraničen od lijevice i desnice, crpi značajne ideje i prijedloge od obje. Moja namjera nije približiti obje strane onome što ja kažem. To bi moglo imati suprotan odjek, tako da nijedna strana ne želi takav prijedlog. Ja sam sastavio ovih devet principa u uvjerenju da ovaj specifičan skup tvori integralnu cjelinu.

³⁸ Prema novinskim izvještajima (na primjer u The New York Times, 15. listopada 1996), beskućnici su trebali biti protjerani iz Moskve, a neki od njih su trebali dobiti prinudni smještaj izvan glavnoga grada, koji podsjeća na zatočeničke logore. Ukoliko je izvještaj istinit, ovo će beskućnicima dati nekakav krov nad glavom i olakšati život ostalima u pretrpanom gradu. Na drugoj strani, ova paternalistička mjera, primijenjena u osobito grubom obliku, predstavlja teško kršenje principa 1: nezavisnosti pojedinca i njegovih osnovnih ljudskih prava.

³⁹ O političkoj ekonomiji reforme socijalne države i/ili reduciranja vladinih socijalnih transfera vidi Lindbeck et al. (1994), Lindbeck (1996), gdje se diskutira o švedskom iskustvu, te Nelson (1992) gdje se analiziraju problemi nekih zemalja iz Latinske Amerike, Azije i Afrike.

Mentalitet koji stoji iza ove studije blizak je mentalitetu mnogih drugih autora, u političkom i akademskom životu. Možda nije prerano tvrditi kako ovo čini međunarodni trend, koji još nije našao prikladno ime za svoj pogled na svijet. On je čvrsto usaden u kapitalizmu. On ne traži treći put. Međutim, on nastoji osigurati, ne samo preko praznih želja, već izgrađujući odgovarajuće institucije, da kapitalizam ima nešto više od ljudskog lica: ljudsko srce i um, isto tako. On teži mnogo čvršće izgraditi, polazeći od individualne odgovornosti, tržište, natjecanje, privatno vlasništvo i profitnu motivaciju, a odbacuje mnogo odluč-

nije množenje birokracije i centralizaciju nego što to obično čini socijalna demokracija starog tipa. Na drugoj strani, on ne prihvaća bilo koju varijantu istočnoeuropskog ultrakonzervatizma. On teži primijeniti princip solidarnosti ne samo kroz individualno karitativno djelovanje. U određenim granicama, on je spreman podupirati državnu redistribuciju u ovu svrhu. On nema iluzija o tržištu i ne odbacuje bez okolišanja svaku državnu intervenciju.

Buduća historijska iskustva će odlučiti o tome kakav će učinak imati pojavljivanje ovog intelektualnog i političkog trenda na transformaciju socijalnog sektora.

LITERATURA

- Andorka, Rudolf, Anna Kondratas and Istvan György Toth (1994) *Hungary's Welfare State in Transition: Structure, Initial Reforms and Recommendations*, Policy Study No. 3 of The Joint Hungarian-International Blue Ribbon Commission, Indiana: The Hudson Institute and Budapest: Institute of Economics, Indianapolis.
- Atkinson, Anthony B. and John Micklewright (1992) *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Beattie, Roger and Warren McGillivray (1995) A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report "Averting the Old Age Crisis", *ISSA Review*, 48 (3-4).
- Berlin, Isaiah (1969) *Four Essays in Liberty*, Oxford University Press, London.
- Buchanan, James M. (1986) *Liberty, Market and the State: Political Economy in the 1980s*, Wheat-sheaf Books, Brighton.
- Buchanan, James M. and Tullock, Gordon (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Csontos, Laszlo, Janos Kornai and Istvan György Toth (1996) *What Citizens Think About Taxes and Reform of the Welfare System*. The Lessons of a Questionnaire-Based Survey Taken in Hungary, Mimeo, CEU, Collegium Budapest and TARKI, Budapest.
- Culpitt, Ian (1992) *Welfare and Citizenship: Beyond the Crisis of the Welfare State*, Sage, London and Newbury Park.
- Davis, Lance E. and Douglass C. North (1971) *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Diamond, Peter (1996) Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, The World Bank, pp. 83-103, Washington D.C.
- Goldstein, Ellen, Alexander S. Preker, Olusoji Adeyi and Gnanaraj Chellaraj (1996) Trends in Health Status, Health Services and Health Finance: The Transition in Central and Eastern Europe, *World Bank Technical Paper*, Vol. I, forthcoming, Washington D.C.
- James, Estelle (1996) Protecting the Old and Promoting Growth. A Defence of "Averting the Old Age Crisis", *Policy Research Working Paper*, No. 1570, The World Bank, January, Washington, D.C.
- Klimentova, Jana (1996) Possibilities of the Transformation of the Financing of Pension Insurance in the Czech Republic, Mimeo, Ministry of Labor and Social Affairs, Prague.
- Kornai, Janos (1972) *Rush versus Harmonic Growth*, North-Holland, Amsterdam.
- Kornai, Janos (1992) The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, May, 82 (2), pp. 1-21.
- Kornai, Janos (1996) The Citizen and the State: Reform of the Welfare System, *Discussion Paper Series*, No. 32, Collegium Budapest, Institute for Advanced Study, August, Budapest.
- Lindbeck, Assar (1996) Incentives in the Welfare-State, Lessons for Would-Be Welfare States, *Seminar Paper*, No. 604, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, January, Stockholm.
- Lindbeck, Assar and Jörgen W. Weibull (1987) Strategic Interaction with Altruism: The Economics

- of Fait Accompli, *Seminar Paper*, No. 376, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Stockholm.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedenborg, Niels Thygesen (1994) *Turning Sweden Around*, The MIT Press, Cambridge, Mass. and London.
- Milanovic, Branko (1996) *Income, Inequality, and Property During the Transition*, The World Bank, August, Mimeo, Washington, D.C.
- Nelson, Joan M (1992) Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment, in *The Politics of Economic Adjustment*, eds.: Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Princeton University Press, pp. 221-269, Princeton.
- Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York.
- OECD (1995) *Hungary*, OECD Economic Surveys, September, Paris.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rose, Richard and Christian Haerpfer (1993) Adapting to Transformation in Eastern Europe: New Democracies Barometer-II, *Studies in Public Policy*, No. 122, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
- Sen, Amartya (1973) *On Economic Inequality*, Clarendon Press and New York: Norton, Oxford.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*, Russell Sage Foundation and Harvard University Press, New York, Cambridge.
- Sipos, Sandor (1994) Income Transfers: Family Support and Poverty Relief, in *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*, ed.: Nicholas Barr, Oxford University Press, published for the World Bank, Oxford, pp. 226-259.
- Tullock, Gordon (1965) *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, D.C.
- UNICEF (1994) *Crisis in Mortality, Health and Nutrition. Central and Eastern Europe in Transition, Public Policy and Social Conditions*, Economics in Transition Studies, Regional Monitoring Report, 1994, UNICEF, International Child Development Centre (ICDC), August, Florence.
- World Bank, The (1994) *Averting the Old Age Crisis*, The World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, published for the World Bank, Oxford.
- World Bank, The (1995a) *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*, first draft, Document of the World Bank, Country Operations Division, Central Europe Department, Report No. 13577-HU, Washington, DC., February 10.
- World Bank, The (1995b) *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*, Document of the World Bank, Country Operations Division, Central Europe Department, Report No. 13577-HU, Washington, DC., June 12.

S engleskog preveo Zoran Šućur

