

Odgovor na globalizaciju

Socijalna politika u novim tržišnim ekonomijama

Ethan B. Kapstein

University of Minnesota, USA

Branko Milanovic

World Bank, USA

UDK: 304.013

Rad se bavi glavnim temama koje utječu na razvoj i reformu socijalne politike u novim tržišnim ekonomijama. U prvom se dijelu raspravlja o rastućem pitanju povezanosti socijalne politike sa sve većom otvorenošću ekonomija – globalizacija – i novim sustavnim rizicima s kojima su sada suočena gospodarstva mnogih zemalja. Promatramo proširene trendove reforme koji oblikuju prioritete socijalne politike diljem svijeta, posebice privatizaciju socijalnog osiguranja, naknade utemeljene na provjeri dohotka i/ili imovine te decentralizaciju socijalnih davanja. To povlači i pitanje kreću li se naknade socijalnog osiguranja ka nekoj vrsti konvergencije ili ne. Posljednji dio rada proučava ulogu međunarodne zajednice u raspravi o socijalnoj politici, a posebna je pažnja posvećena Svjetskoj banci i Međunarodnom monetarnom fondu (MMF).

Ključne riječi: globalizacija, socijalna politika, socijalna država.

Kada ima prihoda, demagozima se ne bi smjelo dozvoliti da raspořeđuju višak na svoj način; siromašni uvijek primaju i uvijek žele još više i više, jer takva je pomoć kao voda koja se ulijeva u bačvu koja propušta. Ipak, pravi prijatelj naroda trebao bi se pobrinuti da narod ne bude previše siromašan, jer ekstremno siromaštvo snižava karakter demokracije. Stoga bi se trebale poduzeti mjere koje će mu osigurati trajnu dobrobit; a kako je to u jednakoj mjeri u interesu svih klasa, dobici od javnih prihoda trebali bi se skupiti i podijeliti siromašnima, ako je to moguće u takvim količinama koje bi im omogućile kupnju male farme, ili barem započinjanie zanata ili poljoprivrednog gospodarstva.

Aristotel, *Politika*, Peta knjiga, 6. poglavlje

GLOBALIZACIJA I SOCIJALNA POLITIKA

Proces gospodarskog otvaranja, kao i svaka politička promjena, donosi nove uzorke dobitnika i gubitnika.* Od osamdesetih godina 20. stoljeća ekonomisti proučavaju trend rastuće nejednakosti prihoda diljem svijeta, a ka-

ko se ovaj trend vremenski poklapa s rastućom otvorenošću prema trgovini i investiranju, postavilo se pitanje može li među njima postojati usputna veza. Nekoliko teorija objašnjava distribucijske učinke trgovine. Prema teoremu "faktora izjednačavanja cijene", dva gospodarstva koja prihvate politiku slobodne trgovine

* Ovaj je rad prvotno objavljen u časopisu *Global Social Policy*, vol. 1, br. 2/2001, str. 191–212, pod naslovom: *Responding to Globalization: Social Policy in Emerging Market Economies*. Prijevod na hrvatski jezik i objavljivanje u našem časopisu dozvolili su Bob Deacon, kao glavni urednik *Global Social Policy* te Sage Publications Ltd (www.sagepub.co.uk) kao nositelj autorskih prava na čemu im najtoplije zahvaljujemo. (Prim. ur.)

otkrit će (uz neke snažno izražene pretpostavke) da će dobitak faktora proizvodnje u obje zemlje težiti k izjednačavanju u nekoj središnjoj točki. Daljnji učinci otvaranja tržišta na nejednakost prihoda isto su tako povezani s transferom tehnologije zasnovanoj na povećanoj stručnosti (*skill-enhancing technology* – SET) i, uistinu, SET-modeli su prevladali u debati o otvorenosti i njezinim distributivnim posljedicama (Robbins, 1996.). U zemljama u razvoju, proizvodnja robe za prodaju u razvijenim zemljama, često se oslanja na tehnologije koje nagrađuju kvalificiranije radnike. Naravno, jedna od tradicionalno naglašavanih prednosti otvaranja manjerazvijenih zemalja prema svjetskom tržištu jest transfer novijih i učinkovitijih tehnologija proizvodnje u takve zemlje. Distribucijski nedostatak je to što takve tehnologije favoriziraju određene, kvalificiranije grupe radnika, a ostale ostavljaju sa strane. Kao što je tvrdio Donald Robbins (1996.), transferi tehnologije na Jug povezani su s povećavanjem nejednakosti prihoda.

Jagdish Bhagwati iznio je treću hipotezu u svezi s učincima trgovine na plaće. Njegova tvrdnja sadržava sijedeća četiri elementa: (1) veća internacionalizacija tržišta i povećana integracija svjetskih tržišta kapitala možda su suzili prostor komparativne prednosti koju su mnogi uživali, što je dovelo do veće nepostojanosti u komparativnoj prednosti; (2) zauzvrat to je dovelo do visoke fluktuacije radne snage među industrijama, pa stoga i do razdornije nezaposlenosti; (3) povećana fluktuacija radne snage smanjuje profil rasta primanja; (4) rezultat prethodna tri elementa mogao bi biti povećani diferencijal plaća, ako kvalificirani radnici imaju veću mogućnost mijenjanja radnog mjesta nego nekvalificirani radnici (Bhagwati, 1998.:278). Bhagwati dodaje da, uzevši u obzir povećanu mobilnost kapitala, poslodavcima postaje lakše reći da će se “spakirati i otići”, što još više pojačava pritisak na plaće nekvalificiranih, koji su i inače najmanje mobilni od svih radnika.

Tako imamo nekoliko alternativnih teoretskih modela za procjenu učinka liberalizacije tržišta na faktore cijena i plaća. Ali kakve podatke imamo za testiranje tih modela? Nažalost, većina dosadašnjeg rada na vezi između

otvorenosti i faktora dobiti prvenstveno je obavljena u kontekstu OECD (Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj – *Organisation for Economic Co-operation and Development*).¹ Ni slični testovi o nastalim tržišnim i tranzicijskim gospodarstvima nisu brojni. Kao što ističe Ravi Kanbur (1998.), u afričkom slučaju “nedostatak podataka je poseban problem...” (str. 18). U Latinskoj Americi većina istraživanja o raspodjeli dohotka pretežno je bila usmjerena na učinke strukturalne prilagodbe nasuprot liberalizaciji tržišta kao takvoj. No Kanbur citira jednu studiju o sedam zemalja Latinske Amerike, u kojoj se tvrdi da je “liberalizacija tržišta imala značajan (negativni) uzročni utjecaj” na raspodjelu dohotka.

Zašto bi mogućnost ili stvarnost povećane nejednakosti dohotka u tržišnim gospodarstvima u razvoju bila briga politike? Jedan od odgovora na to pitanje nudi literatura povezana s endogenim rastom i fiskalnom politikom. Ta literatura tvrdi da nejednakost može zaustaviti rast u jednome od dva smjera. Prema prvom smjeru, tvrdi se da u demokratskim politikama nejednakost vodi do zahtjeva “prosječnog glasača” za preraspodjelom porezne politike. Kako je preraspodjela usmjerena na one koji štede i ulažu – jednom riječju na bogate, takvi porezi smanjuju ulaganja, a time i gospodarski razvoj. U globaliziranoj ekonomiji, štoviše, svaki ozbiljni napor da se “iscijede bogati” može potaknuti bijeg kapitala, čime se smanjuje vrelo ušteda dostupnih za daljnje ulaganje.²

Drugi smjer predstavlja vrlo različit pogled na odnos između nejednakosti i rasta. On odbacuje ideju da su prosječni glasači uspješni u svojim naporima da ostvare preraspodjelu već da, umjesto toga, oni na ulicu donose svoje nezadovoljstvo sa *status quo*. Ta socijalna nesigurnost, zauzvrat, odgovara ulagače od ulaganja u dugoročne projekte i, suprotno tome, potiče bijeg kapitala. Krajnji rezultat je i opet manje ulaganja i manje rasta (Alesina i Perotti, 1994.).

Teorijska struja u političkoj znanosti koja povezuje ekonomske promjene, uključujući otvorenost, sa ponudom i potražnjom socijalnih sigurnosnih mreža i preraspodjelom dobara, općenitije je komplementarna tim tradicijama (Acemoglu i Robinson, 1999.; Kapstein, 1999.). Većinu toga rada nadahnio je David

¹ Za pregled novije literature, vidjeti: Kapstein, 2000.

² Dva ključna članka o ovome napisali su Persson i Tabellini (1994.) i Alesina i Rodrik (1994.).

Cameron svojim promatranjem snažnog suodnosa između ekonomske otvorenosti i širenja javnog sektora. On je napisao da "rast socijalnog osiguranja i poreznog sustava predstavlja 'ugradene stabilizatore' koji dozvoljavaju tvorcima politike 'izgladivanje' vrhunaca i udubina poslovnih ciklusa". Ukratko, postoji "snažna pozitivna veza između stupnjeva i stope rasta 'otvorenosti' i širenja javne ekonomije" (Cameron, 1978.:1250).

U Cameronovim primjedbama implicitna je ideja države kao "posrednika osiguranja", čija je zadaća udružiti rizike koje građani podnose kada su suočeni s ekonomskom otvorenošću. Po ovom modelu, rizik uvjeta trgovine neće osigurati privatni osiguravatelji zbog problema kovarijantnosti. Kao što to kaže Dani Rodrik (1999.:98), "europska socijalna država je poledina otvorene ekonomije".

Ali socijalno osiguranje znači više od pukog osiguravanja od ekonomskog rizika: ono je isto tako i snažan politički cilj. Rodrik (1999.) tvrdi da socijalno osiguranje: "ublažava udarac liberalizacije među onima koji su njime najviše pogođeni, pomaže pri zadržavanju legitimnosti tih reformi i odvraća protureakcije na raspodjelne i društvene posljedice integracije u svjetsku ekonomiju... U nedostatku takvih institucija, vjerojatno je da će otvorenost učvrstiti unutrašnje socijalne sukobe koji će se pokazati štetnima... (str. 98–99, kurziv, autori).

Rodrikov stav da socijalno osiguranje omogućava zemlji da zadrži svoj dio kolača globalizacije i da ga pojede, problematičan je u svjetlu endogene fiskalne teorije koja je citirana u prethodnom dijelu. Ako vlade nisu u stanju "iscijediti bogate", tada vjerojatno neće imati ni porezni temelj potreban za plaćanje tih sigurnosnih mreža. Uistinu, kako se povećava mobilnost kapitala, državama bi moglo postati još teže provesti preraspodjelne porezne sheme (do stupnja na kojem je oporezivane u funkciji preraspodjele).

To je jasno naglasio Michel Camdessus iz Međunarodnog monetarnog fonda. On je 1998. godine napisao: "Globalizacija će državama izuzetno otežati porezne stupnjeve koji su znatno viši od onih u konkurentnim zemljama. Ta 'porezna konkurentnost' sve više postaje realnost koju zemlje ne mogu ignorirati, stvarnost koja će državama jako otežati povećavanje njihovih poreznih opterećenja, do stupnja što ga zahtijevaju predviđeni trendovi potrošnje u slijedećoj generaciji."

Isto tako Vito Tanzi (2000.), iz Odjela za fiskalne poslove MMF-a, tvrdi: "Ako globalizacija smanji prihode od poreza, te smanji sposobnost vlade da ima porezne sustave koji su progresivni i pravedni, vlade će izgubiti glavno sredstvo promicanja socijalne zaštite" (str. 7).

Te bi nas primjedbe trebale učiniti opreznima prema političkim i ekonomskim mogućnostima koje su dostupne tvorcima politike za proširenje socijalne države na tržišta u razvoju. Stiješnjeni između vanjskih sila globalizacije, s jedne strane, i unutarnje prijetnje "prevrata" od strane bogatih, s druge, javni dužnosnici su ograničeni u mogućnosti nudi mreže socijalne sigurnosti. Kao što naglašavamo kasnije, to sugerira snažnu ulogu međunarodne zajednice u osiguravanju resursa potrebnih za uspostavljanje programa osiguranja, što ih zahtijevaju najugroženiji građani suočeni sa sustavnom ekonomskom promjenom.

Ponekad se tvrdilo da globalizacija i brza ekonomska promjena znače da se fokus socijalne države mora premjestiti na jednu od individualnih odgovornosti. Tony Blair je jedan od onih koji su prihvatili taj općeniti smjer. No ta promjena, ipak, zahtijeva otvaranje institucija domaćeg tržišta *svim* članovima društva, tako da se svi mogu natjecati na temelju jednakih mogućnosti: model koji u osnovi – u očima prosječnog birača – promatra jednakost mogućnosti kao zamjenu za jednakost dohotka.

Čini se da odnos između otvorenosti i jednake mogućnosti prečesto može biti u obliku začaranog kruga, nasuprot pravom krugu. Na primjer, Inter-American Development Bank – IADB (1999.:48) navodi da "slabe mogućnosti ostvarenja prihoda na osnovi osnovnog obrazovanja", u regijama poput Latinske Amerike, "mogu odražavati utjecaj globalizacije kroz izvjestan broj kanala. Pripajanje Kine i drugih manje razvijenih zemalja svjetskoj trgovini možda je izvršilo štetan pritisak na zaradu radnika koji imaju samo osnovno obrazovanje... U kombinaciji s makroekonomskom politikom, čini se da je liberalizacija trgovine u Latinskoj Americi potaknula usvajanje tehnološke promjene koja je zauzela mjesto potražnje za radnom snagom."

Tragično, u Latinskoj Americi (i drugim regijama u razvoju) upravo ti "radnici sa samo osnovnim obrazovanjem" imaju najmanje pristupa naprednoj obuci, koju inače tako očajnički trebaju ako bi željeli ostati konkurentni u globalnoj ekonomiji.

Sveukupno, stručna literatura o učincima globalizacije na socijalno osiguranje i produbljivanje tržišta kapitala (uključujući ljudski kapital) ne daje nam mnogo razloga za zadovoljstvo. Nasuprot tome, moramo se ipak prisjetiti da čak i među OECD-zemljama možemo pronaći čitav niz socijalnih država, iako se ta grupa sužava od Švedske, s jedne, do SAD s druge strane. Čak i među skandinavskim zemljama, sa snažnom "socijalnom" tradicijom, pojavljuju se oštre razlike u socijalnim davanjima. Ta empirijska iskustva pokazuju da su države nastavile osiguravati velikodušne mreže socijalne sigurnosti pred, navodnim, sustavnim pritislima što proizlaze iz globalizacije.

Ali i ovdje, kao i u drugim političkim "arenama", možemo se zapitati kreće li se opći smjer u socijalnom osiguranju prema određenom, "neoliberalnom" modelu? U slijedećem poglavlju tvrdimo da u gotovo svim zemljama tri prodorna trenda oblikuju reforme socijalne politike: privatizacija osiguranja, naknade utemeljene na provjeri dohotka i/ili imovine, i decentralizacija davanja. Ti trendovi, koji su uvelike vođeni neoliberalnom ideologijom i koje promiču Svjetska banka i MMF, odražavaju napore transnacionalne koalicije za prilagodnom nacije države prema prijeko potrebnoj otvorenijoj ekonomiji. Zapravo, ukupna svrha toga razvoja jest učiniti socijalnu državu manjom i učinkovitijom u svijetlu povećanja mobilnosti kapitala i međunarodne trgovine.

PRIVATIZACIJA I PROVJERA DOHOTKA I/ILI IMOVINE: ZAŠTO JE OVO TREND?

Promatrajući promjene što su se dogodile tijekom posljednja dva desetljeća u ulozi države i socijalne politike u svijetu nekada nazivanome "drugi" i "treći" svijet, zapažamo prevladavanje propisanih političkih smjernica sličnih onima koje se rutinski daju u razvijenim zapadnim zemljama: (1) privatizacija, najnaglašenije privatizacija mirovinskog sustava; (2) provjera dohotka i/ili imovine kod socijalne pomoći; (3) decentralizacija socijalne politike na regionalnu razinu.

Zašto i razvijene zemlje i tržišta u razvoju smatraju da treba slijediti te političke pristu-

pe? Promjene u "realnim" varijablama koje su prouzročile preokret prema tim opcijama na Zapadu (starenje stanovništva, velik udjel socijalnih transfera u BDP-u, kraj hladnoga rata i rast realnih dohodaka, barem među osobama s najvećom zaradom, što je navelo mnoge na odabir sustava koje financira država) – mogu samo djelomično obrazložiti popularnost istih mjera politike u ekonomijama tržišta u razvoju. Prvo, zato što starenje stanovništva još uvijek nije problem s kojim se moraju suočiti mnoge od manjerazvijenih zemalja, jer su one usred demografske tranzicije. Drugo, zato što socijalni transferi nikada nisu bili tako važni kao udjel u BDP-u kao što su to bili u razvijenim zemljama. Treće, zato što u mnogim dijelovima svijeta povećani realni dohoci nisu bili stvarnost u posljednja dva desetljeća. Većina žitelja Afrike sada ima 20% niže dohotke po glavi stanovnika nego prije 20 godina, a isto vrijedi i za gotovo sve tranzicijske zemlje Istočne Europe i Centralne Azije. U Latinskoj Americi većina zemalja u najboljem se slučaju oporavlja od izgubljenog desetljeća osamdesetih. Naposljetku, čak i kraj hladnoga rata, koji je zasigurno utjecao na socijalnu politiku na Zapadu, i padom suparnika (koji se posebno ponosio socijalnom zaštitom što ju je osiguravao svojim građanima) – ne može se reći da je taj kraj bitno utjecao na socijalnu politiku u većini afričkih i latinoameričkih zemalja. Kraj hladnoga rata bio je, naravno, iznimno važan za Istočnu Europu i Centralnu Aziju koje su nekada bile komunističke. Vjerojatno je bio važan i za neke zemlje poput Južne Koreje, ali jedva da je imao ikakvu važnost negdje drugdje.³

Uloga ideologije

Čini se da se moramo vratiti na ideologiju da bismo objasnili promjene u ulozi države u odnosu na socijalnu politiku. Prije svega osvrnut ćemo se na Keynesa koji je, u često citiranom paragrafu Opće teorije, napisao: "Ideje ekonomista i političkih filozofa, i kada su u pravu i kada su u krivu, moćnije su nego što se to uobičajeno shvaća. Zaista, malo što drugo vlada svijetom... Moć interesnih grupa znatno se preuveličava u usporedbi s postupnim pri-

³ Jaehyun Joo (1999.) podsjeća nas da su i uvođenje zdravstvenog osiguranja za radnike i minimalna plaća 1976. odnosno 1986. godine napravljene kao odgovor na politički pritisak, i to, prvo, da bi se suprotstavilo propagandi Sjeverne Koreje o superiornom statusu radnika na sjeveru (koje je čak i odraženo u službenim MOR-dokumentima), i, drugo, da bi se srezala radikalnija opcija među sindikalistima koji su se protivili vojnom režimu.

svajanjem ideja. Uistinu, ne odmah, nego nakon određenog razdoblja... prije ili kasnije ideje su, a ne interesne grupe, ono što je opasno za dobro i zlo" (1964.:383).

Prvotni juriš protiv onoga što se smatralo naglašenom socijalnom državom i protiv nekih od funkcija države koje su mnogi povezivali s razvojem u Zapadnoj Europi poslije Drugoga svjetskog rata i, iako u manjem stupnju u SAD (iako bismo se trebali prisjetiti Johnsonova programa "Great Society"), došao je s thatcheroskim reformama u Velikoj Britaniji. Isti je val prešao na drugu stranu Atlantika tijekom Reaganova mandata, a tada se proširio i na cijeli svijet. Uloga međunarodnih financijskih institucija poput MMF-a, Svjetske banke i IADB, i malog kruga ekonomskih savjetnika, odražena u Washingtonskom konsenzusu – kojega neki smatraju neoliberalnim manifestom iskovanim uoči krize dugova u Latinskoj Americi, bila je značajna. Ipak, zanimljivo je primijetiti da je Washingtonski konsenzus (kojeg je prvotno definirao John Williamson, 1990. godine) gotovo izostavio socijalnu politiku: naznačena je samo kratka uputa da se javni troškovi preumjeravaju iz obrane, općeg subvencioniranja i "bijelih slonova" na primarnu zdravstvenu zaštitu i osnovno obrazovanje. Drugim riječima, "konsenzus" se nije izjasnio, barem ne izričito, u korist smanjenja troškova, nego za prebacivanje troškova. Kada je Williamson ponovno pregledao "svoj" konsenzus 1997. godine, dodao je usmjerene mjere protiv siromaštva na popis troškova koje se treba proširiti (Williamson, 1997.).

Međunarodne financijske institucije, naravno, ne djeluju u vakuumu, ali one većinom odražavaju dominantnu ideološku atmosferu dominantnoga člana ili članova. Jedno od sredstava putem kojega su međunarodne institucije širile "evanđelje" minimalističke države, bila je strukturalna prilagodba čija se važnost povećala u osamdesetima. To je isprva utjecalo na ekonomsku politiku na Jugu, a nakon kraja hladnog rata i na Istoku.⁴ Preporuke su se često vodile pristupom "jedna veličina pristaje svima". To je bilo posebno točno u slučaju nakon promjene režima u Istočnoj Europi, velikim dijelom zato što je znanje Svjetske banke i

međunarodnih financijskih institucija o tim ekonomijama bilo ograničeno i prostorom (samo su Jugoslavija, Mađarska i Poljska bile članice) i problematski (jer se cijeli programa rada u bivšim socijalističkim ekonomijama usredotočio na makroekonomske probleme i "produktivne" sektore).⁵ Preporuke povezane sa socijalnom sferom koje su uslijedile neposredno nakon tranzicije, često su kritizirane zbog toga što nisu bile u skladu sa stvarnošću i poviješću tih zemalja. Naprimjer, jedna od najvažnijih socijalnih stručnjakinja Mađarske, Zsuzsa Ferge, tvrdi da Banka nije znala ništa o povijesti i kulturi Centralne Europe koje, u etničko-homogenim društvima poput Mađarske, naglašavaju potrebu za socijalnom solidarnošću. Neke zemlje Centralne Europe bile su uznemirene zbog toga što su dobile jednake preporuke kao Kirgistan i Uzbekistan. U tom kontekstu jedan je bugarski ekonomist napisao: "Kada čitam što MMF, Svjetska banka i druge međunarodne financijske institucije kažu o Bugarskoj, uvijek postavim pitanje: je li to ta ista zemlja u kojoj živim i koju vidim vlastitim očima, kao građanin i kao stručnjak? Prava Bugarska je jako, jako različita od one koju predstavljaju izdanja MMF-a i u manjem stupnju Svjetske banke. To je posebno točno u pogledu socijalnih dimenzija transformacije. U tom smislu, način na koji MMF, Svjetska banka i velike zapadne sile tretiraju Bugarsku jako podsjeća na tretman vođa bivšega Sovjetskog Saveza. Sada, kao i u prošlosti, učimo o našim "velikim postignućima" iz izjava stranaca, posebno stranih dužnosnika koji nas posjete na nekoliko sati i vide samo predsjednika, premijera i njihovu pratnju" (kurziv, autori).⁶

Osim ideoloških promjena i uloge međunarodnih financijskih institucija koje su u tzv. drugi i treći svijet došle "izvana", barem je jedan važan utjecaj došao iznutra. Štoviše, taj važan primjer je, zauzvrat, utjecao na ekonomiste i kreatore politike na razvijenom Zapadu. Ovdje na umu imamo primjer Čilea uoči uspona na vlast generala Pinocheta, čak iako će utjecaju njegova neoliberalnog pokusa trebati nekoliko godina da se proširi diljem međunarodne političke zajednice. Prvo, dvije promjene koje smo identificirali u naslovu ovoga odjeljka,

⁴ O ulozi međunarodnih financijskih institucija vidjeti Deacon i suradnici (1997.).

⁵ U SAD, naravno, obavještajna zajednica posvetila je znatnu pažnju ekonomiji i industriji obrane Varšavskog pakta.

⁶ Gospodin Ivan Angelov u privatnom razgovoru s Brankom Milanovicem.

privatizacija i provjera dohotka i/ili imovine kod socijalne pomoći, uvedene su u Čileu. Privatizacija mirovinskog sustava bila je razvođe u tolikoj mjeri da su čak i detalji čileanske tehnike privatizacije kasnije kopirani u drugim zemljama, ili su barem utjecali na njihove reforme (npr. u Argentini, Kazahstanu, Novom Zelandu te u blažoj verziji takozvanih "ciljanih naknada" u Švedskoj, Italiji, Letoniji, Mađarskoj i Hrvatskoj). Uvođenje *workfare* programa i javnih radova, koje je na svom vrhuncu 1982. godine zapošljavalo 13% radne snage, bio je drugi čileanski primjer.⁷ Naposljetku, napor uložen u poboljšanje ciljanosti socijalne pomoći, uz stvaranje indeksa siromaštva, *Fiche*, kasnije je kopirano u mnogim zemljama, a u posljednje vrijeme i u Armeniji i dijelovima Rusije.⁸

Što je tako jedinstveno u čileanskom primjeru? U Čileu su kombinirana tri obilježja koja se rijetko nalaze zajedno, i čija je kombinacija učinila čileansko iskustvo primjerom koji treba slijediti, barem po mišljenju ekonomista. Prvo, Čile je pod Pinochetovom vladavinom obilježila desničarska diktatura. Ali, drugo, za razliku od mnogih takvih diktatura, ova se nije bavila isključivo bogaćenjem svojih vladara. Vladari su bili voljni otvoriti gotovo cijelu ekonomsku sferu ekonomistima, ne ograničavajući ih potrebom da svoju politiku prilagode vladajućima, ili da omogućavanju vladajućima gomilanje bogatstva, ili zadovoljavanju narodnih masa. Ekonomska se politika mogla tako držati podalje i od "kleptokracije" i populizma. Za razliku od ekonomista koji su savjetovali demokratske ili populističke vlade, ove u Čileu nisu sputavale političke stranke, sindikati ni parlament. Njihove se odluke nisu morale raspravljati u političkoj areni. Čak iako se mnogi analitičari ne bi s tim (otvoreno) složili, Čile je za neke od ekonomista (a posebno za one desničarskog uvjerenja) bilo najbliže onome što se, s ove strane Hada, može smatrati benignom diktaturom.

Naposljetku, treće i vjerojatno najneobičnije obilježje za desničarsku diktaturu, bilo je to što su neki od čileanskih neoklasičnih ekonomista bili zainteresirani za socijalna pitanja. Miguel Kast i mnogi ekonomisti agencije

ODEPLAN, koja je osnovana u svrhu definiranja i uvođenja nove socijalne politike, upustili su se u tehnokratski, ali vrlo važan program socijalne pomoći. Ekonomisti te agencije kreirali su i pratili uspostavljanje socijalnih naknada, radno usmjerenje (*workfare*) i školskih ručkova. Naglasak usmjeren na socijalne naknade nije bila novina sama po sebi: to je bilo glavno obilježje rezidualne socijalne države (kao u SAD-u i Švicarskoj), ali temeljitost kojom je taj cilj primijenjen bila je nova za "treći" svijet. Nitko tko je vidio detaljne čileanske karte siromaštva, što ih je izradila ODEPLAN-agencija, nije mogao ostati ravnodušan i ne biti impresioniran ozbiljnošću i temeljitošću kojom se poduzela "borba protiv siromaštva" (smatrana gotovo bolešću koju treba iskorijeniti).

Ono što je započelo u Čileu sredinom sedamdesetih, postalo je u mnogim zemljama svijeta ortodokсно pravilo nekih 15 ili 20 godina kasnije.

Uloga globalizacije

Ako je čileanski primjer pružio "internu" stimulaciju za reformu socijalne politike u novim tržišnim ekonomijama, isto su tako važnu ulogu igrali i sistemski faktori u obliku povećanja ekonomske otvorenosti. Postoje, da pojednostavimo, dva stajališta o učinku globalizacije na ulogu države u socijalnoj politici. Oba stava imaju teorijsku vrijednost, iako nijedan od njih nema dovoljnu empirijsku podršku da bi odnio pobjedu u paradigmatškoj raspravi.

Po jednom istaknutom stavu, koji uvelike proizlazi iz teorije o javnom financiranju, smatra se da globalizacija vodi do onoga što se naziva "trka prema dnu", u kojoj su zemlje s razvijenijom (i skupljom) socijalnom zaštitom prisiljene, zbog međunarodnog nadmetanja, smanjiti svoje socijalne transfere da ne bi izgubile potencijalne strane ulagače (Deacon, 1998.a). Slično je stajalište iznio i Benvenisti (1999.): "Globalizacija pruža stalno rastuće prilike malim grupama proizvođača, poslodavaca i pružatelja usluga za pretraživanjem svijeta u potrazi za pristupačnijim jurisdikcijama. Među-

⁷ Carol Graham (1991.:13).

⁸ *Fiche* je koristila niz karakteristika (ali ne i dohodak) kojima su dodijeljene različite težine da bi došli do kardinalne mjere prihvatljivosti raznih programa socijalne pomoći (komplementarna prehrana, predškolski odgoj, program školskih ručkova, zdravstvena njega).

narodna 'trka prema dnu', koju pokreće smanjivanje troškova mnogih poslovanja, prijeti ugrožavanjem postignuća socijalne države." Iz ovoga stava proizlazi svjetska dominacija kapitala nad radnom snagom. Kapital je mobilan, te je stoga politički moćniji. Vlade žele privući kapitaliste da ulažu u njihove zemlje i spremni su razmijeniti prava radnika (i socijalno osiguranje općenito) za viši dohodak koji dolazi s većim ulaganjima. Ustupak socijalnog osiguranja za dohodak prilično je oštar u ovom pogledu: politički je korisno žrtvovati osiguranje za porast dohotka. Suočeni s takvim ponašanjem drugih vlada, svaka vlada za sebe nema izbora nego mora uvesti neke političke mjere u korist kapitala, da bi zadržala vlastiti kapital u zemlji ali i privukla strani kapital. To nije tako različito od merkantilističkog pogleda na trgovinu, osim što umjesto uvoza i izvoza robe govorimo o uvozu i izvozu kapitala. U oba slučaja, ekonomija je igra bez pobjednika: korist moje zemlje od stranog ulaganja nečiji je gubitak!

Drugačiji, i moglo bi se reći povijesno orijentirani stav smatra da je održavanje socijalne kohezije *sine qua non* za nastavak globalizacije (Kapstein, 1999.:31; Rodrik, 1998.:157). Bez socijalne kohezije, biračko tijelo lako može pokleknuti iskušenu populista i demagoga koji prihvaćaju zaštitni sistem i nacionalističku politiku, direktno suprotne međunarodnoj integraciji. U ovom pogledu, da bi globalizacija bila sigurna, mora se temeljiti na temelju društvene privole. Zadržavanje socijalne privole zahtijeva održavanje struktura sigurnosne mreže, izgrađene u razvijenim ekonomijama tijekom posljednjih pedeset godina, jer su one osigurale opstanak kapitalističkog sustava – kada je bio ugrožen dualnim snagama velike depresije i komunizma (a isto tako, nakratko ali snažno, fašizma), i dovele su do njegova širenja bez presedana, a također i do globalizacije kojoj smo danas svjedoci. Globalizacija i širenje socijalne zaštite, prema ovom stavu, daleko su od toga da budu neprijatelji: oni su suprotno od toga, komplementarni.

Ako razmotrimo kako su globalizacija i socijalna država bili povezani u prošlosti, da bismo možda naučili lekciju za sadašnjost, prirodno mjesto za početak jest razdoblje globalizacije koje je trajalo od druge polovice devetnaestog stoljeća do 1914. godine.⁹ Riječima Karla Polanyija (1985.), to je razdoblje kada "ništa manje od samoreguliranog tržišta na svjetskom stupnju nije moglo osigurati funkcioniranje (kapitalizma). Širenje tržišnog sustava 19. stoljeća bilo je istoznačno s istovremenim širenjem međunarodne slobodne trgovine, konkurentnog tržišta rada i 'zlatnog standarda': spadali su zajedno" (str. 138–139). To se razdoblje podudaralo s rođenjem moderne socijalne države. Prvo socijalno osiguranje koje je zacrtalo trend uvedeno je u Bismarckovoj Njemačkoj (zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezgode uvedeno je 1883. na 1884. godinu, a mirovinsko osiguranje nekoliko godina kasnije).¹⁰ To je bila reakcija na rast socijalističkog pokreta u Njemačkoj, a nakon Bismarckove odluke da zabrani Socijalno-demokratsku stranku 1881. godine, uslijedilo je njegovo ustrajanje na uvođenju socijalnog osiguranja kao sredstva za smanjivanje podške naroda toj stranci, upravo time što je ponudio radnicima većinu mjera koje su im socijalisti zagovarali.

Ako promatramo, a mislimo da bismo to trebali, razvoj socijalističkog pokreta u drugom dijelu 19. stoljeća kao odgovor na "problem" globaliziranog kapitalizma, tada postaje očito da je širenje socijalne države bilo *uzrokovano* globalizacijom i nesigurnošću koju je ona predstavljala u kontekstu međunarodnog "zlatnog standarda". Događaji što su se dogodili prije 120 godina u skladu su s onim što promatramo danas, ili bolje rečeno s dilemama s kojima se danas suočavamo. Povijesna analogija tako podržava položaj onih ekonomista današnjice koji smatraju očuvanje socijalnih stečevina u razvijenim zemljama (čak i njihovo širenje) kao potrebu za osiguravanjem prostora na kojem se globalizacija može dogodati. Ili, kao odgovor na

⁹ To je, naravno, isti pristup koji se koristi pri pokušaju procjene učinka globalizacije na brojne ekonomske pokazatelje (međunarodna trgovina, direktno strano ulaganje, migracija etc.). U nekoliko nedavnih radova (Baldwin i Martin, 1999.; Williamson, 1996.) obrađene su ove teme, ali nitko nije proučio odnos između globalizacije u razdoblju od 1870. do 1914. godine i socijalne države.

¹⁰ U terminima redistributivne starosne mirovine (to su mirovine koje, osim doprinosa poslodavca i radnika, i uključuju doprinose koje je direktno uplatila država) Njemačkoj je prethodila Danska (Lindbert, 1992.:11). Danski primjer ipak nije imao ni približno toliko utjecaja kao njemački. Isto tako, zanimljivo je da se Bismarck snažno zalagao za participaciju države u financiranju, ali taj je prijedlog dvaput odbio Reichstag (Taylor, 1955.).

ranije postavljeno pitanje, globalizacija zahtijeva jačanje funkcija socijalnog osiguranja,¹¹ prije nego što vodi do "trke prema dnu".

Ali, kako se to može postići u siromašnijim, tržišnim ekonomijama u razvoju? Tu možemo sumnjati da je analogija s prijašnjim nalletom globalizacije valjana. Postoje argumenti da je današnja stvarnost drugačija od stvarnosti od prije stotinu godina, a možda nadolazi i nova politička koalicija. Interesi koalicije mogu biti u padu socijalne države, a koalicija može biti dovoljno snažna u političkom smislu da ostvari ovaj cilj kao što, čini se, uistinu pokazuje iskustvo u posljednjih 20 godina.

Nova transnacionalna koalicija?

Samo po sebi je razumljivo da mora postojati političko biračko tijelo eda bi bilo koja politika bila uvedena. Nekoliko pisaca je primijetilo pojavu nove koalicije u više zemalja u razvoju. "Nova koalicija" znatno se razlikuje od socijalnih koalicija koje su se tipično mogle pronaći tijekom razdoblja industrijalizacije. Promatrajući turski primjer kao prototip, Ziya Onis (1991.) opisuje standardnu koaliciju pedesetih i šezdesetih godina 20. stoljeća, kao "koaliciju nacionalnog razvoja". Sastojala se od državne birokracije i snažne buržoazije, a podržavali su je poslušni sindikati koji su, u zamjenu za napuštanje militantnosti, dobivali vladinu zaštitu radnih mjesta. Cilj koalicije bio je uvođenje kapitalizma, ublaženog značajnom ulogom države u ekonomiji u obliku propisa, zaštitnih tarifa i javnih poduzeća. Potreba za sudjelovanjem javnosti u tome obično se objašnjavala time što je domaća kapitalistička klasa bila malobrojna, a njihovom sporom stopom štednje uzrokovala bi se spora akumulacija kapitala, ako bi se razvoj ostavio samo u njihovim rukama. Prema znamenitim riječima Sergeja Wittea, ministra financija ruskoga cara, izgovorenim 1890. godine, on se pita "kojim se drugim sredstvima osim umjetnom (zaštitom države) može razviti industrija?"

Ipak, odbacujući mjere za supstituciju uvoza tijekom posljednja dva desetljeća, rastuća

moć međunarodnog kapitala i rastuća važnost ideologije slobodnog tržišta, prema riječima Minea Aysena (1999.), dovele su do nove "neoliberalne transnacionalne koalicije" koju čine strani ulagači, liberalni segmenti poslovnog svijeta i tehnokrati na razini vlade. Sličan stav iznose i Benvenisti (1999.) i Sklair (1997.). Benvenisti tvrdi da, umjesto što države gledamo kao homogene entitete (vestfalijanska paradigma), "alternativni stav sugerira da mnoge domaće interesne grupe surađuju sa stranim interesnim grupama, smještenim diljem nacionalnih granica, da bi nametnule svoja vanjska svojstva suparničkim domaćim grupama... Sadašnja pravila i procedure, i ustavni i međunarodni, svojstveno su usmjereni u korist povijesno snažnijeg glasa u domaćim političkim arena i pružaju im mogućnost izlaza iz domaćih pravila. Te mogućnosti izlaza olakšavaju globalnu utrku "prema dnu" i druge kolektivne pogreške u djelovanju.

Interesi nove koalicije u najboljem su slučaju ravnodušni prema socijalnoj državi i najvjerojatnije na nju gledaju kao na teret u konkurentnosti zemlje. Za zagovornike ovakvog stava, socijalna kohezija kao takva možda i nema prevelikog značenja:¹² oni bi tvrdili da je bolji način njezina promicanja putem dohotka ljudi nego putem širenja uloge države. Dohodak građana se, zauzvrat, najučinkovitije povećava liberalnim političkim mjerama usmjerenih ka kapitalu. Tako nova koalicija, čak i ako ne odbacuje važnost socijalne kohezije kao željenog cilja, smatra sredstva za njezino postizanje potpuno drugačijima od onih koje zagovara stara "koalicija nacionalnog razvoja" i, shodno tome, njezin omiljeni model ekonomske politike je prilično drugačiji.

Konvergenција socijalnih država s jedne strane i divergenција s druge?

Hipoteza "utrke prema dnu" sadrži u sebi stav da će većina ekonomija završiti na istom, prilično ogoljelom sustavu socijalne zaštite. Sljedeći trojaki scenarij, može biti jednako vjerojatan ili čak i vjerojatniji stav: (1) konvergen-

¹¹ Naprimjer, Rieger (1998., citiran u Deacon, 1998.b) podržava tezu da su trgovina u SAD, otvorenost i širenje socijalnih troškova išli skupa ruku podruku (iako treba upozoriti na mogućnost da su ih poticale druge varijable, u kojem slučaju uzročnost među njima može biti sporadična).

¹² Prema riječima gospođe Thatcher – "Ne postoji takvo što poput društva. Postoje pojedinci i obitelji" (Fanning, 1999.:546). Gospođa Thatcher, naravno, ilustrira prije spomenuti Keynesov citat u pogledu uloge ideja. Isti stav, iako suptilnije, izrazio je von Hayek (1973.–1976.) u svom djelu *Law, Legislation and Liberty*.

cija oko "sredine" među OECD-socijalnim državama; (2) njihovo uzajamno zbližavanje s trenutačno slabijim modelom Istočne Azije, kako bi se socijalna država u potonjoj grupi počela širiti; (3) daljnje zaostajanje, u smislu socijalne zaštite, manjeuspješnih reformatora Istočne Europe i siromašnijih, manjerazvijenih zemalja u kojima socijalna država praktički neće ni postojati. Tako bismo mogli završiti s konstatacijom o dva kluba: klub bogatih – sa socijalnom državom koja nije ni velikodušna (kao što je trenutno u Skandinaviji), ni škrta (kao što je u Istočnoj Aziji), nego negdje između, i klub siromašnih – s praktički nikakvom socijalnom zaštitom, osim u slučaju manjine koja radi za vladu.

Čini se da i nekoliko empirijskih činjenica ukazuje na takav razvoj.¹³ Prvo, čini se da se razlike između različitih zapadnih modela kapitalizma smanjuju. U kasnim osamdesetim godinama 20. stoljeća, kada je Espin-Andersen objavio svoje čuveno djelo *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, razlike između univerzalističkog (Skandinavci), korporativnog (kontinentalni Europljani) i rezidualnog ili liberalnog (Anglosaksonci) svijeta kapitalizma bila je relativno oštra. U posljednjih petnaest godina došlo je do erozije nekih funkcija socijalne države u skandinavskim zemljama (uvođenje privatnih mirovina u Švedskoj i reforma državnog mirovinskog sustava 1998. godine, reforma naknada za bolovanje i nezaposlenost 1993. godine),¹⁴ te promjena u korporativnim sustavima (mirovinske reforme u Njemačkoj i Italiji, reforma naknada za bolovanje u Njemačkoj), ublažuju korporativne korijene tih sustava. U vrlo detaljnoj studiji evolucije mirovinskih sustava u Europi nakon Drugoga svjetskog rata, Johnson (1999.) dokumentira rast konvergencije među socijalnim državama.

Suptilniji pogled na konvergenciju daje nam Scharpf (1997., 2000.), koji raspravlja o prilagodbi 12 naprednih socijalnih država međunarodnom ekonomskom okružju od ranih sedamdesetih do kasnih devedesetih godina 20. stoljeća. On tvrdi da su do prilagodbe, usprkos možda slaboj konvergenciji, doveli po-

litički čimbenici od kojih je mnoge nametnulo članstvo u EU, a ne međunarodne promjene. Prema Scharpfu, klasifikacija Espinga-Andersena još uvijek predstavlja koristan teorijski konstrukt. Zemlje koje slijede korporativni (kontinentalno-europski) model imaju najviše problema s prilagodbom, zbog toga što kombiniraju visoko oporezivanje (koje sputava njihovu međunarodnu konkurentnost) i koriste poreze za plaćanje gotovinskih transfera, umjesto da stimuliraju javno zapošljavanje (kao što to čine skandinavske zemlje) što, zauzvrat, smanjuje njihove ukupne stope zaposlenosti.

Uloga Europske unije u stimuliranju konvergencije je značajna, zato što jedinstveni ekonomski prostor nameće iste zahtjeve državama-članicama i zato što osigurava bolje širenje informacija. Važnost razlika u povijesnim razvojjima, što ih je oblikovalo stvaranje različitih socijalnih kultura u Europi početkom 20. stoljeća (npr. uloga Katoličke crkve, manje ili više uzvišen položaj državnih službenika, različitosti uloge sindikata, razlike u snazi socijalističkih i komunističkih pokreta) sada je znatno smanjena. No razmotrimo i nekoliko primjera. Komunistički pokret, koji je isprva bio snažan u Njemačkoj, potom u Španjolskoj, Francuskoj i Italiji (ali nikada u sjevernoj Europi), sada praktički ne postoji u tim zemljama (naravno, bivši komunisti su u vladi Italije, ali oni i ne prenose i ne vjeruju u alternativnu ideologiju). Stope rasta stanovništva koje su se razlikovale između katoličkih i protestantskih zemalja, smanjile su se u obje grupe, štoviše sada su niže u katoličkoj Italiji ili Španjolskoj nego u protestantskoj Skandinaviji. Svjetovna uloga Katoličke crkve smanjila se usporedno sa smanjivanjem vjernika koji redovito idu u crkvu: treba jednostavno usporediti kontrast između uloge koju je Crkva igrala početkom 20. stoljeća u Španjolskoj, Portugalu ili Mađarskoj i uloge koju ima danas. Čak i Poljska, u kojoj je važnost Crkve dosegla vrhunac tijekom komunističkog razdoblja, sada se okreće prema europskom prosjeku.

Drugo, dok se podriivanje OECD socijalne države (Boltho, 1997.) događalo na Zapadu,

¹³ Isti stav zauzeo je i Barr (2000.:22–24) u radu pripremljenome za ovu konferenciju, kao i Atinc i Walton (1998.:25). Oni izdvajaju snagu urbanizacije, rastuću važnost formalnog zaposlenja i starenje, koji guraju zemlje Istočne Azije ka povećanim socijalnim troškovima. Barr ovome dodaje činjenicu da su socijalni transferi, povijesno gledano, bili superiorni, i bilježi slabljenje obiteljskih veza u mnogim azijskim državama.

¹⁴ Zamjenska stopa naknade za nezaposlenost smanjena je sa 90 na 80% uz prvih pet dana naplaćuje za nezaposlenost; zamjenska stopa naknade za bolovanje smanjena je sa 80–90% na 65–80%; dob za umirovljenje podignuta je sa 65 na 66 godina.

zemlje Istočne Azije – nakon dramatičnog porasta realnih dohodaka tamo, uvele su nove socijalne programe, naprimjer osiguranje nezaposlenih u Južnoj Koreji i Tajvanu 1998. i 1999. godine. Tako se udaljenost između njihovih socijalnih država i onih na Zapadu smanjila.

Tablice 1. i 2. prikazuju shematski pregled onoga što izgleda kao razvojni tijek u posljednjih 20 godina. Uvođenje osiguranja nezaposlenih u Južnoj Koreji i Tajvanu, i razmatranje istoga u Maleziji, odražavaju pokret prema raširenijoj socijalnoj državi u Aziji. Nedostatnost socijalne zaštite u manje uspješnima među

Tablica 1.
Socijalna država oko 1980. godine

	Komunističke zemlje	Zapadne OECD zemlje	Istočna Azija	Zemlje u razvoju
Univerzalne ili gotovo univerzalne mirovine	Da, visoke zamjenske stope u Istočnoj Europi, niske u SSSR-u	Da, visoke zamjenske stope	Samo za državne službenike	Samo za državne službenike
Univerzalne ili gotovo univerzalne obiteljske naknade	Da, u Istočnoj Europi, ne u SSSR-u	Da, osim u SAD	Ne	Ne
Osiguranje nezaposlenosti	Puna zaposlenost	Da	Ne	Ne
Socijalizirano zdravstvo	Da	Da, osim u SAD-u	Ograničeno	Ne (u praksi)
Socijalizirano obrazovanje	Da	Da	Da	Da (ograničeno)
Rezultat	5	5	2	1 ½

Tablica 2.
Socijalna država oko 2000. godine

	Bivše komunističke zemlje		Zapadne OECD zemlje	Istočna Azija	Zemlje u razvoju
	Centralna Europa	Ostale			
Univerzalne ili gotovo univerzalne mirovine	Da	Vrlo niske zamjenske stope	Da, visoke zamjenske stope	Samo za državne službenike	Samo za državne službenike
Univerzalne ili gotovo univerzalne obiteljske naknade	Da	Ograničeno	Da, osim u SAD-u	Ne	Ne
Osiguranje nezaposlenosti	Da	Ne	Da	Ograničeno	Ne
Socijalizirano zdravstvo	Da	Ne	Da, osim u SAD-u	Ograničeno	Ne (u praksi)
Socijalizirano obrazovanje	Da	Ograničeno	Da	Da	Da (ograničeno)
Rezultat	5	2	5	2 ½	1 ½

Primjedba:

Obiteljske naknade i osiguranje nezaposlenosti u bivšim komunističkim zemljama koje ne spadaju u Centralnu Europu ne razlikuju se formalno od onih u tom dijelu Europe. Ipak, njihovi sićušni iznosi, ograničeni opseg i visoki dugovi, čine ta prava gotovo nebitnima. Iz tih razloga Kazahstan je nedavno ukinuo naknade za nezaposlene. Isto to je točno i za nekada socijalizirano-zdravstveno osiguranje, jer pri pružanju čak i minimalne "besplatne" zdravstvene njege od pacijenata se zahtijeva donošenje vlastitih lijekova i hrane, a i podmičivanje liječnika.

Rezultat je izračunat davanjem jednoga boda za svaki odgovor "da" i pola boda za odgovor "ograničeno".

bivšim komunističkim zemljama pokazatelj je konvergencije tih zemalja prema trećem svijetu. Dok se razvijenije azijske zemlje približavaju ka socijalnoj državi OECD-tipa, čini se da dio "drugoga" svijeta koji je u prošlosti bio komunistički, pada na status trećega svijeta. Svjedoci smo slabe konvergencije (među bogatijim zemljama) i polarizacije socijalne države na svjetskom stupnju – bogate države se odvajaju od siromašnih.

ULOGA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE

Što onda treba učiniti za tržišne ekonomije u razvoju koje traže način postojanja minimuma socijalnog osiguranja u kontekstu globalizirane ekonomije? Kao što smo ranije zaključili, pritisak na te zemlje dolaze i izvana i iznutra: iznutra, zato što nije vjerojatno da će oni koji raspolažu bogatstvom pozdraviti preraspodjelu do koje socijalna država mora dovesti; izvana, zato što nije vjerojatno da će globalna ekonomija podržati visoke stupnjeve socijalne zaštite u tržištima u razvoju. Kao rezultat toga, mogli bismo tvrditi da bi inozemna pomoć mogla i trebala igrati ključnu ulogu u promicanju ulaganja u razvoj socijalne politike u tim ekonomijama, i da bi to ulaganje moralo biti ciljano na "gubitnike" proizašle iz ekonomske i tehnološke promjene, dakle one koji su u najnepovoljnijem položaju. Doista, ti bi programi trebali biti bitan dio međunarodne ekonomske politike, usmjerene na promicanje veće otvorenosti.

Suočavanje s tim izazovom zahtijevat će i povećanje financijske pomoći i preusmjeravanje dodijeljenih iznosa. Iako prepoznajemo ogromne političke izazove s kojima su oba zahtjeva suočena, vjerujemo da se može snažno poduprijeti ovu strategiju. Naposljetku, u tolikoj mjeri u kolikoj su napredne industrijske države istinski predane promociji demokracije diljem svijeta, i iz vlastitih ekonomskih razloga i iz razloga nacionalne sigurnosti, ovo bi se ulaganje trebalo smatrati umjerenim i razboritim.

Jasno, sadašnji trend trošenja na inozemnu pomoć nije obećavajući. Službena pomoć za razvoj (*Official development assistance* – ODA) glavnih industrijskih zemalja dosegla je svoj najviši stupanj nakon rata 1991. godine, kada je iznosila 70 milijardi US dolara. Otada se ona srozala do beznačajnih omjera, u velikoj mjeri i zbog smanjenog trošenja SAD-a. Dok ame-

rička ekonomija čini 30% ukupnog industrijskog svijeta, njihov doprinos za pružanje pomoći predstavlja manje od 17% svih službenih protoka između "sjevera i juga". Kao rezultat toga, države članice okupljene u OECD-ovu Vijeću za pomoć u razvoju (*Development Assistance Committee*), (1998.) nedavno su prosudile da je "sadašnji stupanj američke pomoći nedostatan..." (str. 1).

Sveukupno, napredne industrijske demokracije sada dodjeljuju manje od 0,25% svog BDP-a na inozemnu pomoć, ili 50% manje nego što su davali početkom devedesetih godina 20. stoljeća. Teško je sjetiti se bilo kojega drugog programa, domaćeg ili međunarodnog, koji je tako drastično reduciran. Kraj hladnoga rata, s jedne strane, i obnovljeni fiskalni pritisak na socijalnu državu, s druge, u osnovi su svugdje osudili proračun za pomoć na propast.

Istovremeno, predodžbe o korisnosti i učinkovitosti trošenja na pomoć trebat će se promijeniti prije bilo kakvog značajnog pomaka u javnoj podršci. Podaci iz ispitivanja javnog mnijenja koje su izvršile organizacije za pružanje pomoći, otkrivaju rasprostranjeni skepticizam u pogledu učinkovitosti programa pomoći; javnost velikim dijelom vjeruje da takva sredstva odlaze u "rupu bez dna". S time na umu, značajan korak u pravom smjeru zajednice koja pruža pomoć napravljen je putem nedavnog izvještaja Svjetske banke, *Procjena pomoći*. Taj izvještaj drastično iskreno prikazuje pogreške koje su napravljene u prošlosti, a vrlo je oprezan u pogledu budućih obećanja. Usprkos tome, izvještaj daje jasan dokaz da je moguće pružiti ciljanu pomoć i učiniti je učinkovitijom, pogotovo za one u nepovoljnom položaju.

Specifično, Svjetska banka (1998.:2–4) otkrila je sljedeće u svezi s učinkovitošću programa. Prvo, inozemna pomoć uspijeva kada podržava čvrste ekonomske mjere dotične zemlje. Tada može pomoći u promociji ukupnog rasta i širenja individualnih mogućnosti u onim zemljama koje teže za makroekonomskom stabilizacijom i mjerama strukturalne prilagodbe. Treba naglasiti da je učinak takve pomoći velik: 1 postotak BDP-a za pomoć znači 1 postotak smanjivanja siromaštva i slično smanjivanje mortaliteta djece.

Drugo, u okružju orijentiranom na reformu, pomoć i privatna ulaganja međusobno se podržavaju; za razliku od općih uvjerenja, nema dokaza da pomoć "istiskuje" privatni sek-

tor. Postoji nekoliko razloga za ovaj pozitivan odnos između pomoći i ulaganja. Prisustvo službene pomoći za razvoj strancima često pruža "osjećaj olakšanja" da su zemlje koje primaju tu pomoć i njihove vlade angažirane u procesu reforme, i nametnut će pritisak na svaku vladu koja iznudi sredstva od privatnih ulagača ili nacionalizira svoje posjede. Pomoć koja podržava infrastrukturu i institucionalni razvoj, domaćim ulagačima čini lokalno okruženje atraktivnijim i obećavajućim u dugoročnom smislu.

Treće, pomoć u obliku tehničke podrške može povećati kapacitet i sposobnost državnih čimbenika. Ne samo da se ona može iskoristiti da pomogne zemljama pri uvozu učinkovitih političkih mjera u područjima poput zdravstvene skrbi, obrazovanja i upravljanja okolišem, nego može proširiti i djelokrug proizvodnje putem davanja savjeta o učinkovitijem korištenju ulaganja. Kao rezultat toga, javne usluge više kvalitetne razine dosežu sve više građana.

Ono što ove stavke sugeriraju jest da pomoć u budućnosti treba biti bolje ciljana, u odnosu i na primatelje i izvedive projekte. Pomoć treba biti usmjerena ne samo na one zemlje koje su predane ekonomskim reformama nego, specifičnije, i na vlade koje su isto tako predane u širenju obrazovanja i radnih mogućnosti osobama u nepovoljnom položaju. Kao što Svjetska banka (1998.) priznaje, troškovi za obrazovanje u zemljama u razvoju često "ne dosežu uvijek grupe koje tradicionalno imaju nizak stupanj obrazovanja (siromašni i djevojke, naprimjer)" (str. 108).

Jedna od strategija koju zagovara Svjetska banka u ovom pogledu jest daljnja decentralizacija troškova za obrazovanje. Uistinu, to je povezano sa širokorasprostranjenim pokretom za fiskalnu decentralizaciju diljem svijeta. To nam se čini kao obećavajući put samo u onom stupnju u kojem se može tvrditi da lokalne vlade imaju upravne kapacitete koje zahtijeva provođenje takvih programa, i da imaju više sluha za osobe s potrebama nego centralne vlade. O tom specifičnom pitanju još se raspravlja, i posebno smo zabrinuti zbog mogućnosti korupcije koja se može povezati s većom programatskom decentralizacijom.

Ipak, dosada dostupni podaci zaslužuju pomnu pažnju. Prema studiji o trima progra-

mima Svjetske banke za decentralizaciju troškova za obrazovanje u El Salvadoru, Pakistanu i Brazilu, rezultati su bili impresivni. "U svakom slučaju decentralizacija i uključivanje civilnog društva doveli su do poboljšanja javnih usluga – posebno veće dostupnosti školovanja socijalnozastupljenim grupama" (Svjetska banka, 1998.:111). Jesu li ti rezultati "jednokratni" ili održivi, tek treba vidjeti. U tom pogledu treba naglasiti da, iako je davanje većeg prostora u stvaranju politike "civilnom društvu" svakako u skladu s demokratizacijom kako je mi definiramo, neke nevladine organizacije koje slove kao predstavnice žena, siromašnih ili drugih grupa, često su manje transparentne nego same vlade.

Na širem planu, naša rasprava vodi do zaključka da Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, Svjetska trgovinska organizacija i glavni bilateralni donatori trebaju preispitati svoje ekonomske programe i politiku u svjetlu veza koje smo povukli između otvorenosti, rasta i socijalnog osiguranja. Stečena mudrost pruža nam optimističan pogled na evoluciju političke ekonomije, uči da otvorena tržišta promiču učinkovitost koja proizvodi rast, i na posljetku bogatstvo koje je potrebno za "kupovinu" socijalnog osiguranja. No pokušali smo pokazati da u tom rezultatu kritički posreduju domaće političke institucije, koje mogu zadržati dobitke od poslovanja za elitu, uskraćujući pritom većini građana sigurnosne mreže i jednake mogućnosti koje bi im dale priliku da i sami postanu "dobitnici". Uistinu, u previše zemalja uspostavljen je "začarani" umjesto "punog kruga" ekonomskog razvoja. Razbijanje toga kruga i pretvaranje prvoga u drugi, zasigurno će iziskivati mnogo rada hrabrih vođa unutar domaćih društava, ali bez inozemne pomoći njihove nade za demokratskom budućnosti vjerojatno se neće ostvariti.

Izraz zahvalnosti

Prva skica ovoga članka napisana je za potrebe radionice o Socijalnoj politici u tržišnim ekonomijama u razvoju, koja se održala u New Yorku 24. i 25. ožujka 2000. godine, a koju su sponzorirali Russell Sage Foundation i Rockefeller Foundation. The Upjohn Institute je pružio podršku istraživanju za ovaj članak. Autori iskreno zahvaljuju tim organizacijama na njihovoj pomoći.

LITERATURA

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (1999.) *A Theory of Political Transitions*, discussion paper no. 2277. London: Centre for Economic Policy Research.
- Allesina, A. & Perotti, R. (1994.) Income Distribution, Political Instability, and Investment, *European Economic Review* 38(40):827–835.
- Alesina, A. & Rodrik, D. (1994.) Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economic* (Fall): 109.
- Atinc, T. M. & Walton, M. (1998.) *East Asia's Social Model after the Crisis*, mimeo, World Bank.
- Aysen, M. D. (1999.) *Political Economy of Privatization in Egypt and Argentina: A Comparative Study of Class Coalition and Conflict*, paper presented to ISA (International Studies Association-Northeast) and Northeast Political Science Association 31st annual meeting, Philadelphia, PA, 11–13 November.
- Baldwin, R. & Martin, Ph. (1999.) *Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences*, working paper no. 6904. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Barr, N. (2000.) *Welfare States in Central and Eastern Europe*, paper presented to the Russell Sage-Rockefeller Conference on Welfare State in Emerging Market Economies, New York, 24–25 March.
- Benvenisti, E. (1999.) Voice in the Age of Globalization, *Michigan Law Review* 98(1): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?cfid=165765&cfroken=25328362&abstract_id=15920
- Bhagwati, J. (1998.) External Sector and Income Distribution, in: Tanzi, V. and Ke-young Chu (eds.) *Income Distribution and High Quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boltho, A. (1997.) Growth, Public Expenditure and Social Welfare in the Industrialized Countries, in: Cornia G. A. and Danziger S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945–1999*. Oxford: Clarendon Press.
- Camdessus, M. (1998.) *Worldwide Crisis in the Welfare State: What Next in the Context of Globalization?*, accessed 15 October 1998, at: <http://www.imEorg/external/np/speeches/1998/101598.html>
- Cameron, D. (1978.) The Expansion of the Public Economy: A Comparative Perspective, *American Political Science Review* 72(4):1243–1261.
- Deacon, B. (1998.a) *Social Policy in Eastern Europe: Is it Social Dumping?*, paper presented to World Congress of Sociology, Montreal, 24 July – 1 August.
- Deacon, B. (1998.b) Towards a Socially Responsible Globalization: International Actors and Discourses, occasional paper, *Globalism and Social Policy Programme (GASSP)*.
- Deacon, B., Hulse, M. and Stubbs, P. (1997.) *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. London: Sage.
- Development Assistance Committee (1998.) *Development Cooperation Review of the United States*. Paris: OECD.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fanning, B. (1999.) *Journal of Social Policy* 28(July): 543–7.
- Graham, C. (1991.) *From Emergency Employment to Social Investment: Alleviating Poverty in Chile, occasional paper*, Washington, DC: Brookings Institutions.
- Inter-American Development Bank (1999.) *Facing up to Inequality in Latin America*. Washington, DC: IADB.
- Johnson, P. (1999.) The Measurement of Social Security Convergence: The Case of European Public Pension Systems since 1950, *Journal of Social Policy* 28(4):595–618.
- Joo, J. (1999.) Explaining Social Policy in South Korea: The Cases of the Medical Insurance Law and the Minimum Wage Law, *Journal of Social Policy* 28(July):387–412.
- Kanbur, R. (1998.) *Income Distribution and Development*, Working Paper 98–13, New York: Cornell University Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics.
- Kapstein, E. B. (1999.) *Sharing the Wealth: Workers and the World Economy*. New York: W. W. Norton.
- Kapstein, E. B. (2000.) Winners and Losers in the Global Economy, *International Organization* 54(2):359–384.
- Keynes, J. M. (1964.[1936.]) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Lindert, P. (1992.) *The Rise of Social Spending, 1880–1990*, working paper, Agricultural History Center, University of California.
- Onis, Z. (1991.) The Logic of Coalition Building: A Comparative Analysis of State Divestiture in Turkey and the United Kingdom, *Comparative Politics* 24(2).
- Persson, T. & Tabellini, G. (1994.) Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84(3):600–621.
- Polanyi, K. (1985.[1944.]) *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press.
- Robbins, Donald (1996.) *Evidence of Trade and Wages in the Developing World*, technical paper no. 119, OECD Development Center.

- Rieger, E. (1998.) *The Social Politics of Trade*, paper presented to the SPA study day on Globalization and European Social Policy, Lincoln, Nebraska, 11–14 June.
- Rodrik, D. (1998.) Globalisation, Social Conflict and Economic Growth, *World Economy* 21(March): 143–158.
- Rodrik, D. (1999.) *Making Openness Work*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- Scharpf, F. W. (1997.) European Distinctions, *Boston Review* 22(3). <http://bostonreview.mit.edu/BR22.3/Scharpf@html>
- Scharpf, F. W. (2000.) *Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges and Vulnerabilities*, paper presented to the Year 2000 International Research Conference on Social Security; International Social Security Association (ISSA) Research Programme, Helsinki, Finland, 25–7 September.
- Sklair, L. (1997.) Social Movement for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action, *Review of International Political Economy* 4(3).
- Tanzi, V. (2000.) *Globalization and the Future of Social Protection*, working paper, IME.
- Taylor, A. J. P. (1955.) *Bismarck: The Man and Statesman*. London: Penguin.
- von Hayek, F. A. (1973.–6.) *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Williamson, J. (1996.) *Globalization and Inequality Then and Now: The Late 19th and Late 20th Centuries Compared*, working paper no. 5491, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Williamson, J. (1990.) What Washington Means by Policy Reform, in J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1997.) The Washington Consensus Revisited, in L. Emmerij (ed.) *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington, DC: InterAmerican Bank and Johns Hopkins University Press.
- World Bank (1998.) *Assessing Aid*. New York: Oxford University Press.

Prevela s engleskog
Marijana Javornik Čubrić