

GLOBAL SOCIAL POLICY
International Organizations and the
Future of Welfare

Bob Deacon with Michelle Hulse and
Paul Stubbs

Sage Publications, 1997.

Pojam globalizacije je, iako relativno mlad, već stekao gotovo kulturni status unutar društvenih znanosti. Teško je uopće započeti iole zahtejnije istraživanje bez zazivanja njenih eksplanativnih moći. No, iskustva s drugim sličnim pojmovima ispravno ukazuju i na moguće zamke ovakve situacije. Globalizacija vrlo brzo može poprimiti konotacije pojma kojim se objašnjava sve i ništa, pojma kojega svatko rabi, a da pri tome vrlo malo pokazuje. Iskustvo društvenih znanosti nas ponovno uči da se tome može dijelom doskočiti jedino minucioznim istraživanjem te da tek, unutar takve konkretizacije, teorijski pojam mora i može uvijek iznova dokazivati svoju heurističku vrijednost. Prvo obilježje knjige koja je pred nama jest upravo u tome.

Ovo je obilježje uobličeno njezinim dvjema dimenzijama. Ona, naizgled, nema izrazitijih teorijskih ambicija, iako one izviru iz širine elaboriranih pitanja. Knjiga, zapravo, ocrtava osnovicu na kojoj je moguće uspostaviti vezu između socijalne politike i globalizacije u mnogim dosada neistraženim područjima. To se, posebice, odnosi na djelovanje međunarodnih, globalnih institucija i organizacija čije djelovanje postaje sve sudbonosnijim unutar današnjih ekonomskih i političkih procesa. Ovdje se krije i druga bitna dimenzija knjige. Riječ je o empirijskom istraživanju djelovanja globalnih agencija, kojom prilikom su korištene mnoge, u društvenim znanostima nažalost rijeđe korištene tehnike – posebice, analiza niza dokumenata i razgovori s "cijelom malom vojskom" službenika i stručnjaka različitih organizacija i iz različitih zemalja. Upravo je zato analiza toliko detaljna da fascinira iako, istodobno, i zbunjuje pojedinim uvidima i stavovima teškoćom izdizanja na razinu generalizacije.

Uporaba pojma globalizacije u ovome radu polazi od svih rezultata sociologije, politologije i ekonomije, u onom njihovu dijelu u kome su razmatrani politički i ekonomski odnosi

u postmodernome svijetu. No, ti su rezultati ovdje kanalizirani unutar discipline socijalne politike, s eksplicitnom namjerom da se покаže područje globalne socio-političke analize:

- pritisci globalizacije koji reduciraju nacionalni suverenitet u oblikovanju socijalne politike,

- potreba rekonceptualizacije tradicionalnih pitanja na globalnoj razini (kao, primjerice, pitanje socijalne pravde),

- potreba određivanja tipologije mehanizama globalne socijalne politike,

- mogući ciljevi globalnih reformista koji streme povećanju svjetske pravde,

- zapreke procesu globalizacije i realizaciji svjetskog socijalnog reformističkog pokreta,

- razlikovanje alternativnih političkih strategija koje su na raspolaganju svjetskim akterima u oblikovanju globalne socijalne politike (str. 13).

Očividno je da ovakav pristup otvara niz teorijskih i praktičnih pitanja o tome što se sve i kako može i treba istraživati te do koje su mjere autorovi (B. Deacon) koncepti validni - o čemu on i raspravlja na sljedećim stranicama knjige.

Istraživanja komparativne socijalne politike tradicionalno polaze od različitih statističkih podataka koji govore o načinu izdvajanja za socijalne potrebe te identifikacije različitih tipova socijalne države. Ovakvo je komparativno istraživanje ovdje donekle prošireno nastojanjem da se odgovori na pitanje koliko društveni razvoj doprinosi zadovoljenju osnovnih čovjekovih potreba te da li je mjera izdvajanja za socijalne troškove u iznosu od BDP-a dovoljan indikator toga razvoja. U tome kontekstu autor posizuje za tzv. *human development index* kojim UN mjeri društveni razvoj, a koji u obzir uzima i varijable očekivanog trajanja života, pismenosti stanovništva, obuhvaćenosti školovanjem, zadovoljenja ženskih prava i potreba i sl. Ovakav način komparacije pruža osnovicu mnogih zanimljivih zaključaka, a jedan od važnijih jest i opažanje da ne postoji jasna veza između ekonomskoga i društvenog razvoja, tj. da nakon određene razine visina BDP-a ne igra neku bitniju ulogu u razvoju socijalne politike. Politički izbor i društvene vrednote više govore o tome kakav je, zaista, društveni razvoj na djelu, tj. koji se tip socijalne države razvija u pojedinoj zemlji. Međutim, *human deve-*

lopment index sadrži u sebi i neke slabosti pa ga se pokušava kombinirati s *political freedom index*, dakle mjerilom koje govori i o političkim dimenzijama razvoja. Značenja ove kombinacije pokazuje slučaj Kine, koja bez mjerila političkih sloboda postiže relativno visoko mjesto na ljestvici napretka (iako, većim dijelom, zbog niske početne pozicije). Drugi su primjer tzv. istočnoazijski tigrovi koji upravo sada dramatično pokazuju nužnu dugoročnu povezanost političke demokracije, tržišnog gospodarstva i određene razine socijalne sigurnosti. Na ovome tragu, ali i spomenutih komparativnih istraživanja različitih socijalno-političkih opcija autor zaključuje da se, zasada, socijalno regulirani kapitalizam može pohvaliti najboljim performansama.

Istraživanje djelovanja međunarodnih institucija koje bitno utječu na oblikovanje kako nacionalnih socijalnih politika, tako i svjetskih socijalno-političkih diskursa, učinjeno je na dvjema razinama. Na prvoj se opisuje politika najvažnijih globalnih agencija, dok se na drugoj razini taj opis demonstrira u djelovanju tih agencija u procesu nastajanja postkomunističkih socijalnih politika. Na prvoj razini je riječ o Međunarodnom monetarnom fondu (IMF), Svjetskoj banci (WB), Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Međunarodnoj organizaciji rada (ILO), Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO), pojedinim agencijama Ujedinjenih naroda (UNICEF, UNDP, UNRISD) te subregionalnim organizacijama - Europskoj Uniji (EU), Sjevernoatlantskom sporazumu slobodne trgovine (NAFTA) i Vijeću Europe (COE). Druga razina istražuje mogućnosti djelovanja pojedinih opisanih agencija u različitim postkomunističkim zemljama a, posebice, u Mađarskoj, Bugarskoj i Ukrajini.

U hrvatskom je prijevodu već objavljeno nekoliko tekstova B. Deacona na istu temu. Ipak, ekstenzivnost ovdje objavljene analize a, posebice, kod nas vrlo izražena nedovoljno uočena (namjerna/nenamjerna?!) važnost pitanja djelovanja međunarodnih agencija u postkomunističkoj Srednjoj i Istočnoj Europi nalažu potrebu dodatnog upućivanja čitatelja na ovo poglavlje knjige.

Politička i ekonomska opcija nakon pada komunizma gotovo ni u jednoj zemlji nije bila upitna. Riječi poput demokracije, slobode i tržišta imale su krajem 80-ih magično značenje te su predstavljale sinonim praktične politike.

No, već je i tada bilo jasno da su mogućnosti različite a, čak, dijelom i određene (nepovoljnim) globalizacijskim gospodarskim i socijalnim kretanjima. Pad je komunizma, zapravo, stvorio politički vakuum koji su najučinkovitije nastojale popuniti različite međunarodne agencije, tvrdi Deacon. Logika intervencije međunarodnih organizacija pokazuje da im je svima nakana vrlo slična: učiniti područje Srednje i Istočne Europe politički stabilnim - kako bi kapital u tom području bio siguran. Na pitanje kako to učiniti odgovori se razilaze i često idu suprotnim smjerovima te postaju podložni vrlo različitim utjecajima. Analiza različitih zemalja pokazuje, stoga, da se radi o različitim iskustvima, ali da i unutar zadanih objektivnih okolnosti postoji određeni manevarski prostor koji omogućuje zemljama donekle različitu recepciju politike međunarodnih agencija.

Slučaj Mađarske je vrlo poučan jer ona pripada krugu zemalja za koju su se zainteresirale gotovo sve međunarodne organizacije, tj. krugu zemalja koje su i svojom politikom omogućile njihovo djelovanje. Riječ je o tome da mađarski slučaj pokazuje nešto pozitivniju sliku kojoj, naspram Svjetskoj banci i Međunarodnom monetarnom fondu, pripomažu neke druge, prije svega europske organizacije. Djelovanje prvih dviju agencija započinje ekonomskim poteškoćama i nemogućnošću vraćanja stranih kredita. Prvi zajam za strukturalnu prilagodbu Svjetske banke Mađarskoj 1990. godine bio je i socijalno uvjetovan jer je tražio strože kriterije za različita socijalna prava te uvođenje naknada za nezaposlenost. Kasnije je bilo i naglašeno da se mora izraditi jasno definirana sigurnosna mreža. I sljedeći je zajam bio također socijalno uvjetovan, iako je Vlada ispunila samo dio postavljenih zahtjeva. Vrlo je zanimljiva činjenica da je izborom socijalističko-liberalne vlade 1994. godine te nakon stanovitih rasprava i optužbi prihvaćena i strategija MMF-a o strogoj ekonomsko-proračunskoj štednji. Posljedice su u socijalnom području bile više nego vidljive (primjerice, uklanjanje univerzalnog obiteljskog doplatka, uvođenje instituta provjere imovnog stanja u području obrazovanja i zdravstva i sl.). Međutim, nakon što je Ustavni sud neke mjere proglasio neustavnima, došlo je do određenih promjena, iako ne i do pukog povratka na staro.

Daljni razvoj mađarskog odnosa s ovim dvjema institucijama jasno pokazuje kako ne-

ma jednostavnih rješenja te kako opcija ekonomske i proračunske racionalizacije često nema alternative. No, poučnost mađarskog slučaja nije samo u tome, već i u činjenici institucionalnog prisustva drugih organizacija i činjenici jasnog europskog povezivanja – što nužnim mjerama dodaje važnu (realnu i, možda, naglašenije psihološku) crtu dugoročne perspektivnosti. To je već moguće osjetiti kroz izvješće OECD-a o socijalnoj politici i politici rada u Mađarskoj iz 1995. godine. Ono se slaže s nužnošću podizanja godina života kao uvjeta za umirovljenje ali, s druge strane, upozorava kako ukidanje univerzalnih obiteljskih doplata može imati vrlo porazne socijalne učinke, a da istodobno ne postigne očekivane ekonomske uštede. Mađarska je, također, dobila značajnu tehničku pomoć kroz PHARE program EU, a već je i prilikom pristupanja Vijeću Europe jasno izrazila svoju namjeru potpisivanja i primjenjivanja Socijalne povelje Vijeća Europe. U ovoj našoj susjednoj zemlji zamjetno je i djelovanje agencija UN, kao što su UNICEF i UNDP.

Analiza pokazuje da su MMF i Svjetska banka gotovu svuda prisutne te da prva institucija uvijek podsjeća na ekonomske nužnosti tranzicije, dok druga nastoji graditi određenu vrst alternative. U tome, ipak, ne postoji jasan konsenzus pa i unutar Svjetske banke postoje različite opcije koje najviše dolaze do izražaja u prijedlozima reforme mirovinskog sustava. Analiza, također, sugerira da je utjecaj drugih agencija često manji a da je, usprkos geografskoj blizini, utjecaj EU možda najmanji. Ona je, dakako, prvo prisutna kroz PHARE program (odnosno TACIS kao ekvivalenta za zemlje bivšega Sovjetskog Saveza), a njen utjecaj s vremenom jača kroz proces učlanjivanja prvog i drugog kruga zemalja-kandidata. Ova činjenica, kazuje autor, ipak ne briše utisak da EU nije adekvatno iskoristila povijesnu šansu utjecaja početkom 90-ih.

Nakon ponovne analize djelovanja pojedinih organizacija u različitim postkomunističkim zemljama, autor sumira svoje zaključke i dopisuje već izrečene u prijašnjima studijama. Među tim zaključcima posebice valja istaći one dosada manje naglašene u hrvatskim prijevodima:

– susret sa socijalnom ostavštinom komunizma pojačao je raspravu i neslaganje između različitih međunarodnih agencija,

– epistemološka zajednica unutar i oko Svjetske banke i MMF-a promijenila se pod utjecajem iskustva postkomunističke tranzicije te se pojavljuje nova politička orijentacija koja se ne može nazvati ni tradicionalnim američkim liberalizmom ni europskim konzervativizmom,

– Vlada zajedno sa sindikatima i ostalim socijalnim pokretima može prihvatiti, blokirati ili promijeniti savjete koji dolaze iz različitih organizacija,

– pojedinci koji rade u ime određenih organizacija uvelike utječu na nastajanje globalnih političkih diskursa,

– različite organizacije posjeduju različite mogućnosti da utječu na politiku te postižu različiti utjecaj u različitim zemljama,

– snaga sindikalnog pokreta u pojedinoj zemlji može olakšati djelovanje Međunarodne organizacije rada, kao svojevrzne protuteže financijskim institucijama itd. (str. 151).

Proces definiranja socijalne politike na globalnoj razini pod utjecajem je i drugih čimbenika. Primjer zemalja bivše Jugoslavije poslužio je autorima da opišu djelovanje dvaju takvih čimbenika - nevladinih organizacija i internacionaliziranog ratnog sukoba (na oblikovanje ovog poglavlja bitno je utjecalo istraživanje Paula Stubbsa na ovim područjima). Bez izricanja bilo kakvih primjedbi na važnost ovakve analize valja istaći da je tako, na žalost, još jednom posvjedočena činjenica kako se i o Hrvatskoj govori (gotovo) samo u kontekstu ratnog sukoba, a ne i u kontekstu djelovanja globalnih agencija, odnosno procesa potrage za hrvatskim mjestom u Europi i svijetu.

Autori su uložili zamjetan napor da stranom i većinom neupućenom čitatelju prikažu osnovne podatke o društveno-političkom razvoju bivše Jugoslavije te da ispišu kronologiju ratnih događaja. Unutar toga kontesktka se u različitim zemljama sljednicama bivše Jugoslavije pojavljuje i različita logika intervencije međunarodnih organizacija. U komparaciji s ostalim postjugoslavenskim zemljama Hrvatska se spominje kao "miješani" slučaj u kome se, uz organizacije vezane uz rat i njegove posljedice, pojavljuje i djelovanje Svjetske banke, pogotovo nakon uspostave teritorijalnog integriteta. Djelovanje EU bilo je, ipak, usmjereno isključivo na političku nakanu postizanja mira i vojnog održavanja postignutog dogovora, dok

su međunarodne nevladine organizacije bile koncentrirane oko pitanja prognanika i, djelomično, izgradnje nove kulture mira.

Posebno poglavlje posvećeno Hrvatskoj moguće je pročitati kroz nekoliko razina. U njemu se, na prvome mjestu i ponovno, podvlače različite gospodarske i društvene posljedice rata – ponajviše pitanje izbjeglica i prognanika. Na drugoj se razini razmatraju problemi djelovanja različitih međunarodnih agencija u pomoći izbjeglicama i prognanika te učinci prisustva relativno velikog broja međunarodnih nevladinih organizacija. Unutar toga se raspravlja o pitanjima nepovjerenja između različitih organizacija (posebno onih s različitim svjetonazorskom pozadinom), pitanju nepovjerenja između vlasti i nevladinog sektora, pitanju zaokupljenosti psihosocijalnom pomoći, a ne razvojem zajednice ili cjelokupnog društvenog razvoja, pitanju utjecaja političke i vojne upletenosti Hrvatske u Bosni i Hercegovini i sl. Na trećoj se razini, iako samo usputno, rasprava proširuje i na činjenicu neparticipacije u PHARE programu, kasnog pristupanja Vijeću Europe te na okolnosti jačeg djelovanja Svjetske banke u Hrvatskoj nakon 1995. godine. Ovdje se, zapravo, samo pruža osnovica za moguće raspravljanje o karakteru “etničko-autoritarne kapitalizma” koji se razvija u Hrvatskoj, odnosno o njegovim posljedicama u području socijalne politike.

I u zaključcima cijelog poglavlja o socijalnoj politici u okolnostima sukoba, autori ponovno ističu paradoksalnu činjenicu da su neke međunarodne organizacije, zapravo, pobjegle s ovih prostora, a da su agencije UN kao, primjerice, UNICEF i UNDP, koje su u svjetskim razmjerima poznate kao socijalni reformatori, svoj posao prepustile nekim nevladinim organizacijama sa sasvim drukčijom političkom filozofijom. Utjecaj dijaspore u definiranju politike i odnosa spram svjetskih institucija i nevladinih organizacija ostao je sasvim nerazjašnjen. Slično je i s društvenim posljedicama etničkih i religijskih podjela. Može se samo zaključiti da su autori uspjeli identificirati niz, često neuočenih ili zanemarenih problema u razvoju socijalne politike i u Hrvatskoj, što će tek trebati podrobnije raspraviti.

Na kraju knjige, u posljednjem poglavlju, autor rekapitulira već iznesene argumente te otvara raspravu o mogućnostima i perspektivama globalne socijalne reforme. Na samom kra-

ju, dopisuje područja budućih analiza u okviru nadnacionalne socijalne politike. Kao što je i cijela knjiga toliko detaljna da ju je nemoguće ukratko prezentirati, tako i ovo posljednje poglavlje vrvi dodatnim pitanjima i nedoumicama. Zato se, umjesto eksplikacije, opredjeljujemo za konačnu poruku hrvatskom čitatelju. Bez ikakvih patetičnih prizvuka, ona glasi: ovo je knjiga o našem svakodnevnom životu u najdoslovnijem smislu te riječi. Ona, dakle, pruža dodatni uvid cijelog niza rasprava i životnih pitanja – od toga kakvu monetarnu politiku vodi Hrvatska i zašto Hrvati masovno kupuju u inozemstvu, do toga kakav će nam biti mirovinski i cjelokupni društveni sustav za tridesetak godina. Knjiga ne daje nikakve decidirane odgovore na ta pitanja, ali nudi neophodnu pomoć u pokušajima odgovora. Zato se, konačno, ona mora preporučiti ne samo znanstvenicima, već svim zauzetim društvenim djelatnicima – ali, prije svega, onima koji Hrvatsku predstavljaju pri međunarodnim institucijama i organizacijama, odnosno onima koji u suradnji s tim globalnim agencijama određuju hrvatsku sadašnjost i hrvatsku budućnost. Ova im knjiga može pomoći ne samo da bolje razumiju niz organizacija s kojima neposredno surađuju, već i da se zapitaju o dugoročnim društvenim posljedicama aktualnih procesa.

Siniša Zrinščak

EKONOMSKI VIDIKI STARŠEVSTVA

Nada Stropnik

Znanstveno in publicistično središće,
Ljubljana 1997.

Nada Stropnik je znanstveni istraživač u *Institutu za ekonomska raziskovanja* u Ljubljani. Njeno područje istraživanja je obiteljska ekonomija i ekonomija predškolskog odgoja. Doktorirala je 1994. godine na Ekonomskom fakultetu u Ljubljani s temom *Ekonomski vidiki politike otroškoga varstva za družino in državo v Sloveniji*. U uvodu Nada Stropnik podsjeća da je tri godine dopunjavala i prilagođavala