

## Nadnacionalne agencije i socijalne politike postsocijalističkih zemalja

Bob Deacon  
Leeds Metropolitan University  
International Social Policy Research Unit\*

Izvorni znanstveni rad  
UDK 327.7:304(4-11)  
Primljeno: listopad 1995.

*U ovom prilogu autor iznosi rezultate istraživanja djelovanja nadnacionalnih agencija i organizacija na socijalne politike nekoliko postsocijalističkih zemalja. Osnovna je teza autora da svaka od tih agencija i organizacija nastoji promovirati socijalne politike koje proizlaze iz određenih tipova suvremenog kapitalizma. Svaka od tih agencija i organizacija ima specifične instrumente utjecaja na pojedine postsocijalističke zemlje.*

*Autor se posebno bavi djelovanjem Svjetske banke unutar koje postoji nekoliko grupa eksperata različite provenijencije koji daju ponešto različite savjete u pogledu rješavanja socijalnih problema postsocijalističkih zemalja.*

Posljedice sadašnje faze globalizacije za nacionalnu, supranacionalnu i transnacionalnu socijalnu politiku nedovoljno je istražena tema socijalne politike. Dok je globalizam odnedavno privukao znatnu pažnju stručnjaka političkih znanosti (Held, 1991), sociologije (Sklair, 1991), i ekonomije (Griffiths i Wall, 1993), tako nije i sa socijalnom politikom. Supranacionalizam u kontekstu europeizacije, naravno, jest izuzetak. Kleinman i Piarchaud (1993) i Liebfried (1993), između ostalih, napravili su koristan pregled radova u ovom sub-globalnom kontekstu. Hubers i Stephens raspravljali su o budućnosti skandinavske socijalne demokracije u svjetlu narasle globalne ekonomske konkurencije i europeizacije.

Relativno opadanje moći nacionalnih vlada nasuprot globalno mobilnom kapitalu na više je načina izazov tradicionalnim okvirima socijalnopolitičke analize.

Prvo, ono upućuje na to da supranacionalnim i globalnim akterima treba pokloniti više pažnje u objašnjenima promjena socijalne politike. Budući da su analitički okviri socijalne politike izvedeni iz istraživanja ekonomski privilegiranih socijalnih država Sjevera i Zapada, oni su tendirali ka podcjenjivanju značenja in-

stitucija kao što su Međunarodni monetarni fond (dalje: MMF) i Svjetska banka. Sada kad socijalnopolitička analiza obuhvaća ekonomski manje privilegirane socijalne države Juga i Istoka te zato što je održivost socijalnih država Europe došla u pitanje zbog globalne ekonomske konkurencije, ovo relativno zanemarivanje tih institucija više nije opravdano.

Drugo, na taj način uvodi se u predmet novo polje istraživanja. To polje obuhvaća ono što nazivam supranacionalizacijom ili globalizacijom instrumenata socijalne politike same te politike i opskrbe. Ta supranacionalizacija socijalne politike u najmanju ruku poprima tri oblika. To su: supranacionalna regulacija, supranacionalna redistribucija i supranacionalna opskrba.

Prvi oblik obuhvaća one mehanizme, instrumente i politike na supranacionalnoj i globalnoj razini kojima se nastoje regulirati uvjeti razmjene i djelovanja tvrtki u interesu socijalne zaštite i dobrobiti. Na globalnoj su razini takvi instrumenti i politike rudimentarno razvijeni. Ovdje je ključno pitanje: može li socijalna regulacija kapitalizma koju provodi Europska unija biti i hoće li biti uzdignuta na globalnu razinu? Delorse (*Guardian*, 12.1.94) smatra

\* Bob Deacon najpoznatiji je istraživač socijalne politike u postsocijalističkim zemljama. Iz svoje studije o djelovanju međunarodnih institucija i agencija na postkomunističke socijalne politike, koja je dijelom objavljena u knjizi J. Simpura (ed.) *Social Policy in Transition Societies*, The Finnish ICSW Committee, Helsinki, 1995, za naš je časopis posebno priredio ovaj zanimljiv članak koji nam otkriva djelovanje međunarodnih agencija i organizacija u socijalnoj politici. (*Primjedba Redakcije.*)

da Opći dogovor o carinama i trgovini i Nova svjetska trgovinska organizacija trebaju obuhvatiti socijalne i ekološke probleme. John Smith, bivši vođa britanske Laburističke stranke, nedavno je predložio da MMF i Svjetska banka postanu podređeni reformiranom Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda (*Guardian*, 21.2.94). Ti su problemi, dakako, predmet studija o razvoju. Upravo su stručnjaci koji rade na tom polju iznijeli niz argumenata u korist pomaka od strukturalne prilagodbe ka prilagodbi s ljudskim licem (Cornia, 1987). Moje je mišljenje da su s kolapsom državnobirokratskog kolektivismu i porastom intenziteta globalne ekonomske konkurencije ti problemi tradicionalno povezani sa studijama o razvoju. Siromašne zemlje trebaju također postati brigom analitičara razvijenih socijalnih država. Suprotan stav prema kojem studije o razvoju trebaju izaći iz svoga geta i tako svratiti pažnju na posljedice svoje analize za globalne procese, nedavno je iznio Foster-Carter (1993).

Drugi oblik koji supranacionalna socijalna politika može poprimiti jest redistribucija između zemalja. Na subglobalnoj razini to već efektivno djeluje unutar Europske unije kroz strukturalne i njima asocirane fondove koji osiguravaju određeni stupanj potpore bogatijih siromašnijim regijama. Još je jednom očito preklapanje s razvojnim studijama i stručnjacima koji se bave pojavom globalne vladavine. Vrijedan Izvještaj UN o humanom razvoju (UNDP, 1992) nedavno je sugerirao da "ljudsko društvo sve više dobiva globalnu dimenziju. Prije ili kasnije ono će morati razviti globalne institucije koje bi odgovarale ... sustavu progresivnog poreza na dohodak (od bogatih ka siromašnim nacijama) ... snažnijem UN-u."

Treći oblik supranacionalne i globalne socijalne politike jest osiguranje socijalnog blagostanja na razini iznad nacionalne vlasti. To se odnosi na embrionalne mjere koje su dosad skoro isključivo razvijene samo na subglobalnoj, posebno europskoj razini na kojoj ljudi stječu pravo na uslugu ili su opunomoćeni u polju socijalnih građanskih prava od strane neke agencije koja djeluje na supranacionalnoj razini. Visoki komesarijat UN-a za izbjeglice djeluje u interesu osoba bez državljanstva i izbjeglica. Vijeće Europe ovlašćuje građane država-članica da izvedu njihove vlade na strasburški sud za ljudska prava ako su uvjereni da

su njihova prava bila ograničena. Weale (1993) smatra da bi Europska unija mogla razviti mrežu socijalne potpore primjenjivu u svim zemljama.

Treći način na koji proces globalizacije utječe na predmet socijalnopolitičke analize jest njegov utjecaj na izgleda za budućnost dosad različitih socijalnih režima. Područje komparativne socijalnopolitičke analize komplicirano je i obogaćeno globalizacijom. Već su spomenuta Hubersova i Stephensova predviđanja o budućnosti skandinavske socijalne države u svjetlu globalizacije i europeizacije. Smatram da se izgledi za budućnost različitih socijalnih režima (Esping-Andersen, 1990; Ginsburg, 1992; Lewis, 1992), koliko god su oni uvjetovani jedinstvenim povijesnim i specifičnim kulturnim čimbenicima, oblikovati dijelom ovisno o ekonomskoj održivosti različitih režima u kontekstu globalne konkurencije i globalnim regulatornim pretpostavkama i praksom globalnih agencija.

U ovom članku razvijamo jednu liniju argumenata - hipotezu za empirijsko testiranje - koja upućuje na to da različite globalne agencije u svojoj politici i praksi ostvaruju pretpostavke za uspostavu različitih socijalnih režima. Zbog toga će posljedice u smislu održanja različitosti ili konvergencije socijalnih politika u Istočnoj Europi, u bivšem Sovjetskom Savezu i drugdje biti oblikovane ne samo sklonostima nacionalnih vlada ili ekonomskom konkurencijom između raznih tipova režima nego i pristupom u pogledu poželjnog tipa socijalne politike koji te globalne agencije žele u tim zemljama ostvariti.

## STRUKTURA I SADRŽAJ ČLANKA

U kontekstu ovog širenja predmeta socijalne politike s ciljem da se obuhvate posljedice globalizacije, ovaj članak predstavlja izvještaj o istraživanju koji je usredotočen na ulogu supranacionalnih i globalnih agencija u stvaranju postkomunističke socijalne politike.

Članak najprije sažima inicijalne pilot-studije koja je u cijelosti prikazana na drugom mjestu (Deacon, 1994). Drugo, on postavlja konceptualni okvir i metodologijski pristup za istraživanje globalizma i postkomunističke socijalne politike. Ovdje je postavljena hipoteza o vezi između političke orijentacije međunarodne agencije i tipa socijalnog režima. Treće,

istraženi su socijalnopolitički savjeti koje je Svjetska banka ponudila Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu.

Na temelju nalaza pilot-studije i privremenih zaključaka o ovdje iznesenim aspektima istraživanja, članak završava zaključkom prema kojem je sadašnja faza globalizacije obilježena značajnim supranacionalnim i globalnim agencijskim diskursom o socijalnoj politici. Taj diskurs, koji obuhvaća tradicionalne probleme nacionalne socijalne politike i nove probleme supranacionalne regulacije, redistribucije i opskrbe, važan je element u oblikovanju buduće socijalne politike ne samo u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu već i drugdje.

### **GLOBALNI AKTERI I POSTKOMUNIZAM: POČETNI NALAZI PILOT-STUDIJE**

Pilot-studija o ulozi supranacionalnih i globalnih agencija u oblikovanju socijalne politike od 1989. u Istočnoj Europi (Deacon, 1994) bila je zasnovana na pregledu objavljenih ciljeva i aktualne prakse Međunarodne organizacije rada (MOR), Europske komisije (EK) i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) s obzirom na utjecaj na budućnost ekonomske i socijalne politike u jednom broju zemalja. U to je bio uključen inicijalni pregled razmišljanja i prakse Svjetske banke. Tom prilikom došli smo do sljedećih zaključaka:

a) Glavne međunarodne agencije uključene su u oblikovanje postkomunističke socijalne politike.

b) Savjeti različitih agencija često upućuju u suprotnim smjerovima.

c) Financijske se agencije (MMF, Svjetska banka, Europska banka za obnovu i razvoj) razlikuju u svojim prioritetima.

d) Savjet može ovisiti o posebnom konzultantu agencije.

e) Globalni konflikti između agencija (npr. MOR-a i MMF-a) odražavaju se u konfliktima unutar pojedinih zemalja.

f) Konkurencija između tih agencija odražava globalnu konkurenciju između različitih frakcija globalnog kapitalizma (npr. EK za Europu i MMF sa SAD).

g) Neke dijelove Istočne Europe i zemalja ZND-a više od drugih favoriziraju sve agencije (npr. Mađarsku, Poljsku, Češku, Slovačku).

Općenito smo, na osnovi početnog istraživanja, provizorno zaključili (Deacon, 1994):

"Očigledno je da se razvija velika ideološki-ska borba oko oblika i sadržaja socijalnog osiguranja i podržavanja dohotka kao aspekata socijalne politike u novonastajućim demokracijama Istočne Europe. Sada je u toku borba oko toga što treba nadomjestiti socijalne garancije prisilne, ali svima dostupne, zaposlenosti i to između američkog stila individualističke socijalne politike, europskog 'konzervativnog' stila ili stila 'socijalno-tržišne ekonomije' (s kojim se identificira socijalna demokracija) te futurističkog 'citizenshipa' koji znači zajamčeni prihod. Ta je borba artikulirana i vođena podjednako na razini supranacionalnih agencija kao i unutar samih državnih socijalnih politika. MMF, Europska komisija, MOR jednako su važni akteri kao i lokalni političari, sindikati i socijalni pokreti. Arena socijalne i političke borbe oko tih problema sada je postala globalna".

Cilj ovog priloga jest da rafinira i modificira te dalje potkrijepi ili odbaci ovaj provizorni zaključak. Istražuju se razlike unutar finansijskih agencija i između njih kao i indikatori različitih pogleda i prakse globalnih agencija koji mogu reflektirati različite frakcije globalnog kapitalizma s kojima su primarno povezane.

### **GLOBALNE AGENCIJE, SOCIJALNI REŽIMI I POLITIČKE PREPORUKE: HIPOTEZA**

Ova studija, iz koje se u ovom prilogu izvlače privremeni nalazi i zaključci, zamišljen je i strukturiran kako bi se testirala hipoteza prema kojoj različite globalne i supranacionalne agencije u zemljama Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza sustavno promulgiraju savjete u sferi socijalne politike, te da su ti savjeti agencijski specifični (tj. MOR preporučuje politiku a) EK politiku b), štoviše, da ti savjeti reflektiraju politiku povezanu s različitim socijalnim režimima (tj. EK preskribira socijalnu politiku tipičnu za socijalni režim tipa n). Nadalje, hipoteza se proširuje kako bi uključila propoziciju da su različite zemlje u stvaranju svoje socijalne politike vjerojatno više pod sustavnim utjecajem jedne nego druge agencije zbog faktora koji utječu na različitu sposobnost svake pojedine agencije da utječe na svaku pojedinu zemlju. Drugim riječima, jedna verzija ove hipoteze dopušta pretpostavku da MMF su-

stavno promulgira socijalnu politiku tipičnu za liberalni socijalni režim i da je vjerojatno da će Poljska biti naročito pod utjecajem MMF-a zbog stupnja svoje zaduženosti (faktor koji povećava moć MMF-a kao agencije da utječe na socijalnu politiku).

Slika 1. sadrži hipotezu s više detalja. Ovdje treba napomenuti da hipoteza uključuje propoziciju da se za izvjesne agencije ne može reći da promoviraju jedan tip socijalne politike. To se naročito odnosi na OECD i Svjetsku banku. Studija se usredotočuje na pet zemalja na kojima se testira hipoteza. To su Mađarska, Bugarska, Litva, Ukrajina i Uzbekistan.

Suprotna hipoteza bila bi da politika i preporuka globalnih agencija nije sustavna (već slučajna ili neobjašnjivo varijabilna), da nije agencijski specifična (tj. da slične politike preporučuju različite agencije), da nema sustavne povezanosti agencijske politike s posebnim socijalnim režimima i da, štoviše, ne postoje faktori koji sustavno objašnjavaju zašto neka agencija može biti više ili manje utjecajna u bilo kojoj zemlji. Takva situacija ne bi značila da globalni akteri nisu važni u oblikovanju postkomunističke socijalne politike, već da je njihov utjecaj varijabilan i nesustavan. Testiranje ove ili suprotne hipoteze empirijsko je pitanje. U ovoj studiji namjeravamo testirati hipotezu služeći se metodologijom koju ćemo opisati u nastavku.

### INSTRUMENTI I UTJECAJ: METODOLOGIJA

Predložena hipoteza može se, vjerujemo, testirati istraživačkim prisutpom i metodologijom koja se usredotočuje na:

a) Agencijsku socijalnu politiku na razini opće analize i preskripcije (istraživanje javnih dokumenata agencije).

b) Agencijsku socijalnu politiku na razini specifičnih preporuka za neku zemlju u sferi transfera dohotka (istraživanje službenih dokumeata i intervju s osobljem agencije).

c) Agencijske instrumente za oblikovanje socijalne politike neke zemlje (analiza legalnih mogućnosti utjecaja agencije).

d) Agencijski utjecaj na socijalnu politiku u sferi transfera dohotka (uspoređivanjem agencijske politike s vladinom politikom i intervjuima s agencijskim i vladinim akterima glede različitog utjecaja agencija).

U uzorku je pet zemalja na primjeru kojih se odražavaju različite geopolitičke situacije, različiti su stupnjevi njihove zaduženosti i različite političke orijentacije prema globalnim agencijama. To su Mađarska, Bugarska, Litva, Ukrajina i Uzbekistan.

Nekoliko je različitih utjecaja na raspolaganju globalnim agencijama koje su podvrgnute ovom istraživanju. Ti instrumenti uključuju:

Socijalnu uvjetovanost: zajmovi Svjetske banke pod uvjetom mijenjanja socijalne politike.

Ekonomsku uvjetovanost: zajmovi MMF-a pod uvjetom mijenjanja ekonomske politike (sa socijalnopolitičkim implikacijama).

Dodatne poticaje: pružanje potpore od strane EU koja dopunjuje lokalne resurse.

Zakonsku regulaciju: mogućnost Europskog vijeća da obznanu nedostatke u socijalnoj politici zemlje-članice koja je potpisala Socijalnu povelju Europskog vijeća.

Tehničku pomoć: pružanje besplatne tehničke pomoći (savjeta) MOR-a, Europske komisije, Svjetske banke i OECD-a.

Politički dogovor: dogovori EU s državama - članicama.

Redistribucija resursa: Strukturalni fond EU (ako je proširen na Srednju i Istočnu Europu).

Ovaj niz različitih instrumenata doveo je do porasta konkurencije s obzirom na komparativne prednosti različitih agencija. Kada se postavilo pitanje zašto zemlje Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza trebaju uzeti u obzir političke preporuke njihove agencije, službenici obično odgovaraju da je to zbog komparativne prednosti njihove agencije. Te su prednosti sljedeće:

MMF	Tajnost i brzina (šest mjeseci za davanje savjeta)
Svjetska banka	Iscrpan sektorska tehnička analiza i zajmovi
OECD	Cjelovit pristup (nepriistranost) i odsutnost zajmova
EK (EU)	Europske aspiracije / kulturni afinitet
Vijeće Europe	Regulator za moć (naročito u području ljudskih prava)
MOR	Senzitivnost na socijalne troškove i socijalne dogovore

Slika 1.  
Politika globalnih agencija i tip socijalnog režima (Hipoteza)

Agencija	Obilježja preporučljive socijalne politike	Mogućnost utjecaja	Zemlje u uzorku više otvorene utjecaju
Međunarodni monetarni fond	Rezidualna	Zaduženost	Sve, ali u različitim stupnju
Europska unija	Konzervativna	Phare - tehnička pomoć: cilj pridruživanje EU	Mađarska, Bugarska?
Međunarodna organizacija rada	Socijalnodemokratska ili konzervativno-korporativistička	Vlada sklona tripartizmu i zaštiti radnika	Bugarska, Ukrajina, Litva?
Svjetska banka	Varijabilna i promjenjiva (rezidualna/konzervativna/postfordistička)	Tehnički savjeti i preuzeti zajmovi	Sve, ali u različitim stupnju

Bilješke:

- Obilježja socijalnopolitičkog pristupa zasnovana su na Esping-Andersenovoj tipologiji (1990). U slučaju Svjetske banke postavljena je hipoteza da se razmišljanja o budućnosti socijalne politike unutar te agencije kreću dalje od postojećih režima kako bi se socijalnu politiku prilagodilo postfordističkoj dekonstrukciji i fleksibilnosti. To bi moglo vrijediti i drugdje.
- Esping-Andersen nije u svoju analizu uključio južnoazijske (novi tigrovi) režime. Postavljena je hipoteza da bi takav tip režima (državni kapitalizam s obrazovnom i javnom zdravstvenom infrastrukturom) mogao ponuditi model za dijelove bivšeg Sovjetskog Saveza, ali još uvijek nema potporu neke velike agencije (osim Svjetske banke?)
- Na razini hipoteze nije jasno kako okarakterizirati OECD i Vijeće Europe.

### SVJETSKA BANKA: PROMJENJIVI DISKURS SOCIJALNE POLITIKE

Naša početna hipoteza da je problematično karakterizirati socijalnopolitičke preskripcije Svjetske banke pokazuje se opravdanim. Ovdje iznosimo našu početnu ocjenu tehničkih savjeta i političkih preskripcija koje nudi Banka u sferi potpore dohotka u našem uzorku postsocijalističkih zemalja. Prvo, Banci raspoloživi instrumenti za utjecanje na socijalnu politiku opisani su zajedno s izvještajem o opsegu u kojem su se ti instrumenti koristili u pojedinim zemljama. Drugo, prezentiran je pregled aktualnih detaljnih političkih preskripcija. Treće, analiziran je opseg interne debate i

kontroverzija unutar Banke oko prikladnog političkog savjeta. Na ovom stupnju nismo kadri evaluirati opseg u kojem je Banka doista oblikovala politike potpore dohotka u uzorku zemalja.

#### 1. Instrumenti i aktivnost Banke

Slika 2. sadrži neke od Banki raspoloživih instrumenata za obavljanje politike i opseg u kojem su ti instrumenti dosad bili korišteni u zemljama koje smo proučavali.

Mađarski je slučaj u stvari najkompletnija priča. Napravljen je krug od inicijalne procjene ekonomskog stanja zemlje, preko studije socijalnog sektora s preporukama, do zajma za

Slika 2.  
Instrumenti Svjetske banke za oblikovanje socijalne politike

	Mađarska	Bugarska	Litva	Ukrajina	Uzbekistan
Inicijalni ekonomski Memorandum s komentarima za socijalni sektor	✓	✓	✓	✓	✓
Studija socijalnog sektora s preporukama	--	(dio gornjeg)	gotova 94.	✓	gotova 94.
Rehabilitacijski zajmovi u socijalnom sektoru	X	X	vjerojatno	vjerojatno	u pripremi
Zajmovi za strukturalnu prilagodbu sa socijalnom uvjetovanošću	Uvjetovano reformama socijalne pomoći	Uvjetovano Bijelom knjigom o socijalnoj politici	--	--	--
Suspenzija zajmova	✓	U tijeku	--	--	--
(Operacija evaluacija)	Uspjeh	--	--	--	--



strukturalnu prilagodbu raspoređenog tako da je jedan njegov dio bio uvjetovan usvajanjem nacionalnog zakonodavstva o socijalnoj pomoći. Odjel Svjetske banke za evaluaciju operacija (Svjetska banka, 1993) zaključio je da su "uvjeti za zajam strukturalne prilagodbe bili zadovoljeni na vrijeme... Socijalnozaštitna mreža koja osigurava davanja za nezaposlene i socijalnu pomoć sad je na svom mjestu, ali mnogo više treba učiniti da bi se racionalizirala socijalna potrošnja uopće kako bi se usmjerila onima koji je trebaju.

Kako je Banka utjecala da se takva regulativa pojavi u zakonima i koliko je Banka nastojala i utjecala na detalje socijalnog zakonodavstva nije jasno. To je predmet tekućeg istraživanja. S gledišta Banke, međutim, socijalna uvjetovanost zajma socijalne prilagodbe bila je daljnji dokaz njene predanosti smanjenju siromaštva u kontekstu njenih globalnih operacija. U publikaciji *Primjena strategije Svjetske banke u redukciji siromaštva* napominje se da je "udio zajma za prilagodbu namijenjenog socijalnim problemima porastao s 5% u fiskalnoj 1984-86. na 50% u fiskalnoj 1990-92. godini. U fiskalnoj 1992. godini osamnaest od trideset i dva prilagodbeni zajma uključivalo je izrazitu usmjerenost na siromaštvo, a četrnaest od tih prilagodbenih zajmova sa-državalo je uvjete za odobrenje tranše zajma" (str. xi).

## 2. Preskripcije Svjetske banke

Rad Banke u drugim zemljama u našoj studiji još nije daleko napredovao. Zbog toga na ovom stupnju možemo samo ispitati preporuke glede socijalne sigurnosti i potpore dohotka sadržane u početnim ekonomskim procjenama za pojedine zemlje. Analizu ove vrste ranije je za druge zemlje za Banku napravio Milanović (1992). Pregledavajući preporuke sadržane u izvještajima za pet zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza (Rusija, Kazahstan, Kirgistan, Gruzija i Litva) on je zaključio da je bilo nekoliko područja gdje je izgledalo da postoji konsenzus u politici Banke, nekih pak područja u kojim su se razlike u preporukama mogle objasniti različitim uvjetima u zemljama i nekih ključnih područja gdje su različite preporuke bile izraz implicitnih ili eksplicitnih razilaženja između službenika Banke ili između službenika i zaposlenih konzultatantata.

Izgledalo je da konsenzus postoji u četiri područja:

U području starosnih, invalidskih itd. mirovina:

- zakonom propisanu starost za mirovinu treba povećati i u tom pogledu izjednačiti muškarce i žene;

- treba destimulirati umirovljenike koji rade (obvezujući ih da izaberu između plaće i mirovine ili reducirajući im mirovinu za određeni iznos za dodatno zarađeni novac);

- najniže mirovine treba zaštititi protiv erozije u realnim iznosima.

U području bolovanja:

- neke troškove prebaciti na poduzeća.

U području nezaposlenosti:

- obustaviti potporu za nove nezaposlene.

U području socijalne pomoći (siromaštva):

- redefinirati linije siromaštva.

Izgledalo je da neslaganja, međutim, postoje, u sljedećim područjima:

a) Razine mirovina. Trebaju li biti jednake za sve (jedinstveni državni minimum) ili i dalje trebaju biti vezane s plaćom (nastavljajući ispunjavati prošli implicitni ugovor o 'osiguranju')?

b) Obiteljski doplaci. Trebaju li biti dohodovno testirani ili univerzalni? Argument protiv dohodovnog testiranja za neke stručnjake Banke počiva na osnovama kontinuiranog uskog raspona dohodovnih razlika, odsutnosti administrativne infrastrukture i tijesne veze između broja djece i obiteljskog siromaštva.

c) Naknada za nezaposlene. Treba li biti jednaka svima ili pak povezana s plaćom?

d) Univerzalna socijalnozaštitna mreža. Treba li postojati takva strategija ili ne? (U uzorku zemalja koje je istražio Milanović razlog za univerzalnu socijalnozaštitnu mrežu/minimalnu liniju siromaštva ispod koje nitko ne bi trebao pasti, dat je za Rusiju i Litvu, nije razmatran za Kazahstan i Kirgistan, a odbačen je u slučaju Gruzije.)

e) Javni rad (radom uvjetovana pomoć). Koncept samousmjerenih programa javnih radova (kao supstitut za dohodovno testiranu socijalnu pomoć) opravdan je samo za neke zemlje.

Slika 3. pokazuje rezultate komparativne analize za pet zemalja, a usredotočena je na potencijalna područja neslaganja koja su spomenuta. To može biti samo kratka snimka političkih preporuka u posebnoj vremenskoj točki. Za neke od tih zemalja izvještaji o socijalnom sektoru tek se trebaju završiti (Litva i Ukrajina). Osoblje Banke i konzultanti koji sada rade u tim zemljama drugačiji su od onih koji su radili na početnim ocjenama. Mogle bi slijediti

Slika 3.

## Preskripcija Svjetske banke za socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć

Zemlja	Mađarska <sup>1</sup>	Bugarska <sup>2</sup>	Litva <sup>3</sup>	Ukrajina <sup>4</sup>	Uzbekistan <sup>5</sup>
Mirovina	Povisi dob za mirovinu. Potiči privatne mirovine. Dohodovni test za umirovljenje.	Povisi dob za mirovinu. Reduciraj opseg javnih mirovina. Potiči privatne mirovine.	Povisi dob za mirovinu. Smanji udjel mirovina. Dopusti privatne mirovine. Održi vezu mirovina s plaćama, ali kratkoročno zaustavi povećanje razlika jedinstvenom naknadom.	Povisi dob za mirovinu. Za umirovljenje uvedi provjeru dohotka. Smanji prosjek. Zadrži minimalnu mirovinu i zakratko jedinstvenu naknadu.	Povisi dob za mirovinu. Radna ili dohodovna provjera kod umirovljenja. Štiti samo minimalne mirovine protiv inflacije na kratki rok. Na dugi rok mirovine vezane uz plaću.
Obiteljski doplaci	Diferenciraj prema broju djece. Dohodovno testiraj dio davanja.	Reduciraj univerzalnu pokrivenost. Na potrebi zasnovan transfer obiteljima s niskim dohotkom.	(Vjerojatno treba zadržati provjeru dohotka za obiteljske doplatke.)	Vidjeti socijalno-zaštitne mreže?	Zadrži realnu vrijednost pojednostavljenih univerzalnih davanja.
Naknade za nezaposlenost	Skrati trajanje. Jedinstvena naknada za fazu II. Reduciraj davanja za neke korisnike.	Jedinstvena naknada. Ograniči na otpuštene radnike.	Smanji jedinstvenu naknadu. Ukini naknadu za nove korisnike.	Jedinstvena naknada. Ukini naknadu za nove korisnike.	Smanji naknadu u odnosu na plaću.
Socijalno-zaštitna mreža	Definiraj nacionalne kriterije za dobivanje pomoći i dohodovni test.	Efektivna socijalnozaštitna mreža za ranjive grupe. Opskrba u naturi ili kuponima za hranu za siromašne kao alternativa gotovinskim davanjima na lokalnoj razini.	Definiraj liniju siromaštva diferencirano po regijama. Sistem provjere dohotka za kratkoročno ciljane grupe. Davanja u novcu ili usluzi.	U razdoblju provjere razine siromaštva diferenciraj davanja po regijama samo ranjivim grupama. Smanji opće subvencije.	Budući da je teško uvesti provjeru dohotka održi subvencije hrane i koristi obiteljski doplatak kao kamen temeljac borbe protiv siromaštva.

Izvori za preskripcije Svjetske banke za socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć:

<sup>1</sup> World Bank (1992) *Hungary, Reform of Social Policy and Expenditures*. (Misija je uključila Roberta Holzmana - mirovine, Johna Micklewrighta - nezaposlenost, obiteljska beneficija, socijalna pomoć).

<sup>2</sup> World Bank (1991) *Bulgaria, Crisis, and Transition to a Market Economy*, Vol II. (Misija je uključila Louisa Fox - socijalna sigurnost).

<sup>3</sup> World Bank (1993) *Lithuania: The Transition to a Market Economy*. (Misija je uključila Roberta Holzmana - socijalno sigurnosna mreža).

<sup>4</sup> World Bank (1993) *Ukraine: The Social Sector during Transition*. (Misija je uključila Terija Bergmana - nezaposlenost i gotovinske beneficije).

<sup>5</sup> World Bank (1993) *Uzbekistan: An Agenda for Economic Reform*. (Misija je uključila Alasteirea McAuleya).

promjene u preporukama. Ova se točka u više detalja razmatra dalje u tekstu.

Što se tiče mirovinske politike, još uvijek postoje razlike u važnosti između izvještaja u kojima se ne nastupa protiv o plaćama ovisnih mirovina i onih koji su protiv takvim mirovina. Postoje razlike između onih koji eksplicitno potiču privatne mirovine i onih koji ih ne potiču. Također postoji i zamjetna struja koja je za krizne, na kratkoročnoj strategiji zasnovane jedinstvene mirovine. To je također primijetio Vodopivec (1992, str. 8) koji je nastavio Milanovičev rad za Banku pregledavajući novije izvještaje (Armenija, Estonija, Latvija, Ukraji-

na) i zaključio da "svi pregledani izvještaji također zagovaraju jedinstvenu naknadu za nezaposlenost i mirovinsku naknadu. Slaganje je izgleda plod uskladene akcije Banke - (usprkos) snažnim argumentima protiv jedinstvene naknade iznesene u Milanovičevoj napomeni." U stvari, ovaj problem ni u kom slučaju nije riješen u Banci. Kasnije ćemo se vratiti na ovu točku.

Što se tiče obiteljskih doplata, postoje razlike u savjetima, što vjerojatno reflektira stvarne razlike u politici zemalja i razlike u sklonostima autora izvještaja i konzultanata. Postoji opći napad na zemlje s darežljivim nak-

nadama za nezaposlenost povezanih s plaćom. Glede politike socijalno zaštitne mreže, ovi izvještaji otkrivaju da se iza uobičajene verbalne podrške konceptu socijalnozaštitne mreže stvarne analize i preporuke osjetno razlikuju.

Tamo gdje je izvještaj za Mađarsku favorizirao nacionalnu strategiju dohodovnog testiranja (čak iako je donesen zakon o lokalno vrlo varijabilnoj socijalnoj pomoći), izvještaj za Bugarsku zaobišao je tu ideju u korist pomoći pojedinim kategorijama (čak i u slučaju da je uveden nacionalni sustav dohodovnog testiranja?). Međutim, za "manje europske" zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza stručnjaci Banke i konzultanti smatraju da je nastavljane djelomične subvencije za hranu i univerzalnih prava za kategorije populacije koje su poznate kao siromašne poželjnije od neodrživih strategija dohodovnog testiranja. Ovoj ćemo se točki vratiti kasnije.

Ideja o pomoći uvjetovanoj radom spomenuta u ranijem Milanovićevom pregledu izgleda da je izgubila naklonost kao politika Svjetske banke. Zanimljivo je da je to strategija za koju se sada zalaže MMF (Ahmed, 1993). Takav pristup snažno brane vodeći zagovornici unutar Fonda tvrdeći da je dohodovno testiranje u djelomično monetiziranoj i fluidnoj ekonomici neodrživo i da se opasnosti diskriminatorne prakse (kao što je onemogućavanje pristupa potporama od strane pristranih socijalnih radnika) ne mogu pojaviti u sustavu radnog testiranja. U obranu ove strategije MMF-ovi službenici također ukazuju na potrebu hitne implementacije socijalnozaštitnih spasilackih strategija dok se ne uspostavi dugoročno sada problematični administrativni kapacitet dohodovnog testiranja.<sup>1</sup>

### 3. Neodlučnost banke - mirovine i socijalnozaštitne mreže u sukobu

Pregled političke preskripcije Svjetske banke u području podržavanja dohotka pokazao je barem dva područja gdje postoji jasno unutar-

nje neslaganje ili konfuzija među službenicima Banke i konzultantima. Ta su područja neslaganja sada potpunije istražena zato jer vode k zaključcima koji su značajno rafiniraniji od zaključaka ranije studije (Deacon, 1994).

Prije ispitivanja sadržaja rasprave o mirovinama i nedostatka jasnoće u pogledu socijalnozaštitnih mreža nužno je ponuditi neku kontekstualizaciju u smislu Bankine strategije u borbi protiv siromaštva. Svjetska banka, i u manjem opsegu Međunarodni monetarni fond, prije kolapsa državnobirokratskog sustava u Istočnoj Europi odgovorili su na ranije kritike njihove politike i prakse u zemljama u razvoju usvajajući strategiju borbe protiv siromaštva. Izvještaj o svjetskom razvoju 1990. bio je usredotočen na siromaštvo. U 1991. bio je objavljen rad Pomoćne strategije za reduciranje siromaštva. Slijedio je 1992. Priručnik za redukciju siromaštva. Međutim, događaji 1989. pretekli su tu inicijativu i, u razvoju koji nije bio predviđen, preusmjerili su težište rada Banke na ublažavanje siromaštva u zemljama ZND-a i Istočne Europe. To je značilo da se Banka morala baviti s razvijanim industrijskim ekonomijama kontinentalne Europe i sastavljati preporuke za njih. Ona je za to bila loše pripremljena: da bi obavila taj zadatak, trebala je regrutirati značajan broj novih službenika i angažirati nove konzultante bolje upoznate sa sustavima potpore dohotka razvijanih ekonomija i senzitivnijih na socijalne garancije ranijih režima. Zato su se europski Sektor Banke za ljudske resurse i Odjel Banke za centralnu Aziju brzo proširili.

Ranije je dominantna tradicija i praksa u sektorima Banke za ljudske resurse za razvijene zemlje bila pod utjecajem američkog liberalizma te južnoameričkih modela razvoja privatne dobrobiti, kombiniranih s razmišljanjem o borbi protiv siromaštva u odgovarajućim zemljama u razvoju. Međutim, novi stručnjaci angažirani su u drukčijem diskursu. Nicholas

<sup>1</sup> Analiza MMF-ove politike bit će predmetom sljedećeg članka. Zanimljivo je napomenuti, međutim, da na ovom stupnju razmišljanja unutar Odsjeka fiskalnih poslova Fonda, čini se, favorizira praksu koja više odgovara južnim ekonomijama u razvoju. Takav se stav brani provodljivošću i održivošću takve politike. Razvijeni, s plaćom povezani državni mirovinski sustavi, na primjer, sjeverne Europe smatraju se u ovim zemljama neodrživim.

U zanimljivoj analizi mirovinske politike i politike obiteljskih doplatka u ZND Ahmed (1993) napominje da su mirovine u ruskom dijelu bivšeg Sovjetskog Saveza bile podupirane iz južnih srednjoazijskih država. U potvrdu toga navodimo da je čitav zajednički fond/inicijalni ZND prijedlog uključio je obiteljske doplatke (više korištene od Juga) u isti budžet. Međutim, on navodi argumente protiv stalnog održavanja univerzalnih i izdašnih obiteljskih beneficija u dijelovima sovjetske središnje Azije zato jer protiv toga postoji argument populacijske politike. Smanjivanje toga davanja vodi ka potrebi reduciranja nepodržive, s plaćom povezane "ruke" mirovine. Stil radnouvjetovane socijalne pomoći (programi "hrana za rad" na Jugu) u skladu je s jedinstvenim rezidualiziranim mirovinama na Sjeveru kao MMF-ovom strategijom za postfordističku budućnost socijalnog blagostanja.



Barr, Sandor Sipos, Igor Tomes, John Micklewright i mnogi drugi donijeli su razumijevanje i predanost "europskoj" tradiciji sustava socijalne sigurnosti vezanoj s plaćom te senzitivnost prema garancijama 'komunizma'. Unutar tog konteksta može se razviti argument da Svjetska banka jednostavno nije samo važan faktor u oblikovanju postkomunističke socijalne politike već i da prethodno postojeće socijalne garancije 'komunizma' uzvraćaju i nastavljaaju uzvraćati udarce Banci te da preoblikuju njeno razumijevanje i razmišljanje o socijalnoj politici. Naravno, faktori koji su doveli do rasprava unutar Banke kompleksniji su od toga. Razmišljanja Banke također oblikuju "mala čuda" jugoistočne Azije koja su demonstrialala razlog za državnu infrastrukturnu potrošnju na obrazovanje i zdravstvo slabeći tako argumente liberalnog fundamentalizma. Izbor Clintona i njegova nedavna usputna primjedba: "Smatram da politika MMF-a nije bila dobra za Rusiju. SAD će je pokušati olabaviti s više pažnje stvaranju radnih mjesta i na socijalnu bijedu koja prati ekonomsku reformu" (*Guardian*, 14 October 1993) također je jedan faktor. Daljnja komplikacija sastoji se u tome što su europski konzervativni korporativizam i skandinavska socijalna demokracija globalno pod prijetnjom ekonomske konkurencije. Predmet ozbiljnog preispitivanja je njihova sposobnost da nađu odgovore za podržavanje dohotka u ozračju postfordističkog restrukturiranja ekonomije (Jessop, 1991).

Ako je to kontekst i pozadina neslaganja unutar Banke, koja se reflektiraju u različitim preporukama o socijalnoj politici za Istočnu Europu i ZND, postavlja se pitanje dokle su te sada došle? Jesu li predmet rasprave mirovine ili socijalnozaštitne mreže? Glede mirovina, Banka je u neobičnom položaju da u isto vrijeme od svojih stručnjaka i konzultanata ima objavljena dva različito orijentirana teksta. Jedan od njih: *Istraživački izvještaj Svjetske banke o mirovinama*, proizveden pod timskim vodstvom Estelle James (1994), dio je članka Louise Fox naslovljenog *Starosna sigurnost u tranzicijskim ekonomijama*. Louise Fox (1994) bila je autor poglavlja o bugarskoj socijalnoj sigurnosti (Svjetska banka, 1992) unutar kojeg je poticala razvoj privatnih mirovina i izbjegavala zagovaranje nacionalne sheme pomoći. Ona sad radi direktno za predsjednika Mauricea Prestona. Sažetak njenih preporuka za zemlje regije prikazan je na slici 4. Te se preporuke

Slika 4.

*Nacrtr preporučenog novog sustava*

### Potporanj 1 - Javni potporanj

*Varijanta A: Model doprinosa*

Izberivost: Svi koji su pridonosili barem 20 godina do minimalne dobi za umirovljenje (barem 65).

Naknada: Fiksiran iznos po umirovljeniku (jedinstven) ili pozitivno povezan s godinama doprinosa (ograničen i jedinstven).

Financiranje: Porez na plaće.

Prosječna stopa naknade: U početku u iznosu 30-35 posto prosječne plaće, zatim pada na 20 posto kako drugi potpornji postupno ulaze u funkciju.

*Varijanta B: Model socijalne pomoći*

Izberivost: Svi preko dobi umirovljenja (iznosi univerzalni i jedinstveni ili svi siromašni preko dobi umirovljenja (dohodovno testirani i jedinstveni)

Naknada: Fiksirani iznos po umirovljeniku.

Financiranje: Opći prihodi ili porez na plaće.

Stopa zamjene:

- \* Univerzalna i jedinstvena u iznosu 30-35 posto prosječne plaće.

- \* Dohodovno testirana u iznosu 30-35 posto prosječne plaće.

- \* Stope zamjene padaju na 20 posto tijekom vremena kako drugi potpornji postupno ulaze u funkciju.

### Potporanj 2 - Potporanj obvezne štednje

Financiranje: Minimalni zahtijevani doprinos od svih zaposlenih privatno upravljanom fondu; može biti dopunjen transferima dionica u državnom vlasništvu (alociranim doprinositeljima).

Naknade: Doprinosi od aktivnih plus dohodak od investiranih doprinosa (definirani doprinos), isplaćeni u određenom broju obroka ili kao anuitet.

Očekivana prosječna stopa zamjene: Početno, minimalna samo za doprinos iz plaća, viša ako su dionice državnih poduzeća korištene za početak rada fonda; rastuće do 20-30 posto.

### Potporanj 3 - Potporanj zanimanja

Nije preporučen u tranzicijskim ekonomijama.

### Komplementarni sustavi

Viši dohodak, financijski sustavi koji se brzo razvijaju, velika ovisnost o prihodu od plać: dohodovno testirani sustav socijalne pomoći, programi zajednice za ostarijele, sustavi neformalne potpore.

Niži dohodak, manje razvijeni, više ruralni sustavi neformalne potpore.

oslanjaju na ozbiljno reduciranje javnog mirovinskog osiguranja na kontributivnu egzistencijalnu jedinstvenu mirovinu ili na sustav dohodovnog testiranja s jedinstvenom naknadom financiran iz poreza na plaće ili iz općeg prihoda. Pored toga, predložen je obvezni privatni mirovinski potporanj, razdvojen od mirovinskog sustava po osnovi uposlenosti.

Nicholas Barr, s druge strane, u svojem poglavlju o socijalnom osiguranju (Barr, 1994) u drugom izdanju Svjetske banke postavlja niz političkih opcija koje su mnogo uskladenije s postojećom praksom u glavnom struji europskih mirovinskih sustava. Obadva pristupa naglašavaju potrebu da se povisi dob za mirovinu i da se zaštite minimalna davanja. Razlike su u dosegu državnih mirovina povezanih s plaćom i njihovih privatnih alternativa. Barr tvrdi da doprinosi za socijalno osiguranje trebaju biti podijeljeni između radnika i poslodavca, a veza između doprinosa i davanja ojačana.

Privatne mirovine ne bi trebalo uvesti prije nego što je neophodna regulativna struktura postavljena na svoje mjesto. Nakon toga, tvrdi on, "tvorci politike imaju mogućnost izbora o načinu kombinacije javnih/privatnih mirovina". Tipičan zapadnoeuropski sustav imao bi tri sloja i umnogome predstavljao bi partnerstvo između javnog i privatnog sektora. Osnivanje PAYG socijalnosigurnosne mirovine imalo bi širu ulogu od pukog preživljavanja i uključilo bi odgovarajuće maksimume za doprinose i naknade. Pored toga, postojale bi i obvezne regulirane privatne mirovine te dodatne dragovoljne sheme.

Unutar Sekcije za ljudske resurse relevantnih zemaljskih odjela problem nije razriješen. Dok su nedavni interni sastanak (studeni 1993) "europci" shvatili kao zaključen u njihovu korist, pobornici javnog potporanja jedinstvene naknade shvatili su isti sastanak kao postavljanje okvira za daljnji rad na razvoju svoje strategije. U Izvještaju sa sastanka zaključeno je da "bi jedna strategija mogla biti da se izabere nekoliko reprezentativnih zemalja na koje bi se usredotočile energije i resursi regije radi reforme mirovina" (Svjetska banka, 1994). Kasnije je trebalo sazvati internu konferenciju da bi se provjerili politički savjeti u ovom području (i u području socijalne pomoći). Sazivač čvrsto vjeruje da ne bi bilo mudro zatvoriti Istočnu Europu u "skupe pogreške" zapadnoeuropskih socijalno-sigurnosnih obaveza, te

vidi, umjesto toga, priliku za "institucionalni skok naprijed" kojim bi Istočna Europa mogla oblikovati sheme koje bolje odgovaraju postfordističkoj fleksibilnoj proizvodnji. On ima na umu minimalne dohodovno i imovno testirane državne mirovine. Rasprava o politici vjerojatno će se razviti kroz primjere pa je važan izbor stručnjaka Banke i njenih konzultanata.

Međutim, dok je problem očito neriješen unutar Sekcije za ljudske resurse relevantnih zemaljskih odjela, posebni odsjek Banke za obrazovanje i socijalnu politiku odgovoran za strategiju borbe protiv siromaštva nedavno je opunomoćen da za zajednički Razvojni komitet (1993) Svjetske banke i MMF-a pismeno izvijesti o reformama socijalnog osiguranja i socijalnozaštitnim mrežama. Odsjek argumentira da je "Čile načinio dramatičan raskid s prošlošću kad se okrenuo mirovinskom sustavu kojim upravlja privatni sektor", ali nastavlja da bi "reforme mirovinskog sustava po čileanskim linijama mogle biti nerealističan cilj za zemlje Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza. Posredni pristup mogao bi biti dvo- ili troslojni sustav, uključujući javnu shemu koja osigurava samo minimalnu egzistencijalnu mirovinu" (str. 71). Ovaj je pristup podržan u papiru posebnog zajedničkog razvojnog komiteta usvojenog na zasjedanju na kojem se o toj temi raspravljalo (27. rujna 1993). Tako, usprkos nastavljenoj raspravi i značaju rada Nica Barra, politika Banke glede mirovina u opasnosti je da se usmjeri u pravcu rezidualne minimalne državne mirovine.

Politika o socijalno-zaštitnim mrežama ostaje, međutim, čak i na službenoj razini Zajedničkog razvojnog komiteta (1993) neriješena i eksperimentalna. Na savjetovanju je zaključeno da "ne postoji opći konsenzus o ispravnom pristupu ovim problemima ili detaljna rješenja prikladna za svaki slučaj" (str. 6). U zajedničkom dokumentu u raspravi o administrativnim preprekama za dohodovno testiranje socijalno-zaštitne mreže kaže se da "programi javnih radova koji plaćaju niske nadnice mogu pružiti troškovno efektivnu, iako ograničeniju, alternativu s administrativnim troškovima reduciranim kroz samoselekciju" (str. 79). Taj komentar jasno reflektira utjecaj ranije spomenutog MMF-ovskog pristupa. Odsjek Banke za obrazovanje i socijalnu politiku bio je opunomoćen sastaviti izvještaj o efek-

tivnosti mreža socijalne sigurnosti u 1995. koji će se usredotočiti na najbolju praksu.

U zaključku nije previše neobično sugerirati da bi spomenuti nadolazeći interni pregled politike prema ljudskim resursima u regiji mogao ne samo signalizirati da je Banka nesposobna probaviti europsko mišljenje o državnim mirovinama povezanim s plaćama već i da zajedno s MMF-om razmatra uzmicanje od potpune prednosti dohodovno testiranoj socijalnoj pomoći u korist radno testirane socijalno-zaštitne mreže. "Odsutnost adekvatne socijalno-zaštitne mreže u Portugalu nije spriječila pridruživanje te zemlje Europi", ustvrdio je jedan visoki funkcioner Banke u raspravi o europskom nasuprot američkom videnju stvari.

### ZAKLJUČAK

U ovom smo članku izvijestili o istraživanju koje je u tijeku. Raniji se članak (Deacon, 1994) implicitno i eksplicitno bavio socijalnopolitičkim razmišljanjem u MOR-u i Europskoj komisiji. U tom članku počeli smo analizu intervencija koje su te supranacionalne agencije poduzimale u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu. Ovaj je članak započeo s proširenjem te analize agencijske politike i agencijske intervencije u regiji, a pri tome je u analizu uključio i Svjetsku banku. Studija se bavi intervencijama u pet zemalja - Mađarskoj, Bugarskoj, Litvi, Ukrajini i Uzbekistanu.

Ovdje izneseni empirijski podaci skupljeni su kako bi testirali hipotezu da je agencijska socijalnopolitička intervencija sustavna i agencijski specifična, da različite agencije otjelovljuju mišljenje o socijalnoj politici kompatibilno s jednim od svjetova socijalnog kapitalizma (liberalizam, konzervativizam, socijalna demokracija) i da faktori koji određuju moć pojedinih agencija da utječu na različite zemlje mogu objasniti učinak utjecaja na politiku tih zemalja. Na osnovi iznesenog možemo izvesti neke privremene zaključke o socijalnoj politici i intervenciji nadnacionalnih agencija, ali još uvijek nismo kadri komentirati njihov učinak. Poduzeto je daljnje istraživanje u spomenutih pet zemalja kako bi se dala ocjena učinka.

Ništa od ovdje iznesenog ne vodi nas k promjeni zaključaka ranijeg članka koje smo spomenuli u trećem dijelu ovog članka. Međutim, sada želimo na više načina rafinirati i dopuniti te zaključke. Osnova ovih ideja dije-

lom je materijal o kojem smo ovdje izvijestili, a dijelom materijal kojeg smo analizirali, ali koji još nije objavljen.

#### a) Promjenljivi globalni socijalnopolitički diskurs

Dokaz da je svaka agencija sustavno identificirana s agencijski specifičnim socijalnopolitičkim preskripcijama i da je te agencijski specifične preskripcije moguće poistovjetiti s posebnim socijalnopolitičkim tipom režima nije čvrst. Ono što je pokazano jest da se internacionalni diskurs o poželjnoj unutardržavnoj i međudržavnoj socijalnoj politici pomiče i presijeca agencije. Drugim riječima, za svaku ispitanu agenciju identificirali smo interna neslaganja o političkoj preskripciji, varijabilnost u političkoj preskripciji i pomicanje političkog mišljenja tijekom vremena. Globalni diskurs ili, da upotrijebimo terminologiju ranijeg rada, globalna ideološka borba oko socijalne politike u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu žustro se nastavlja, ali različite pozicije, tako reći, nije uvijek moguće izjednačiti s različitim agencijama.

Savjet koji na Istok dolazi iz EU nije sustavno konzervativno-korporativistički savjet. Borba između euroliberala i eurokorporativista reflektira se u neuspjehu Odjela V za socijalne poslove da kontrolira savjete koji proistječu iz Odjela I koji rukovodi Phare programom. Konkurentska ponuda u Phare-u, kombinirana s moći recipijentskih vlada da utječu na rezultate ponude, vodi k tome da je aktivnost Phare-a u sferi socijalne politike ponekad preuzeta od Svjetske Banke, ponekad od MOR-a, a ponekad od konzultanata drugih političkih uvjerenja. Izgleda da socijalnopolitičko mišljenje OECD-a prolazi kroz fazu promjene paradigme od američkog liberalizma ka nekom obliku socijalno reguliranog kapitalizma. Unutar Vijeća Europe čini se da Direkcija za socijalne poslove želi ponovno promisliti o pristupu zasnovanom na povelji o zakonskim pravima u području socijalne politike kako bi se angažirala u diskursu koji znači ukidanje distinkcije između dohotka od rada i dohotka od socijalnih naknada. Unutar Svjetske banke možda je najevidentnija vruća i teška borba ideja i političkih preskripcija. Ovdje smo identificirali "tabor" povezan s europskim državnofinanciranim i s plaćom vezanim sustavima socijalne sigurnosti te "tabor" povezan s

politikom rezidualnih jedinstvenih - vjerojatno dohodovno i imovinski testiranih - mirovina.

Iako ovaj članak nije sustavno preispitao poziciju MOR-a, izgleda da i ovdje postoji sukob mišljenja između onih u timu za Srednju i Istočnu Europu koji favoriziraju srednjoeuropski bismarckovski pristup koji kombinira državnu socijalnu sigurnost i socijalnozaštitnu mrežu s dohodovno testiranom socijalnom pomoći te onih u timu koji zagovaraju građanski dohodak koji bi zamijenio garantirani dohodak od rada u starim režimima.

*b) Socijalni liberalizam nasuprot konzervativnom korporativizmu*

Unutar ovog presijecanja globalnog diskursa demonstrirali smo da su prisutni klasični svjetovi socijalnog kapitalizma (liberalizam, konzervativizam, socijalna demokracija), ali smo također počeli pokazivati da se postojeće paradigme socijalne politike i strategije raspadaju zbog postfordističke dekonstrukcije rada i sigurnosti. Unutar Svjetske banke jasno postoji pokušaj da se preskoči preko onog što neki smatraju na propast osuđenim i neodrživim socijalnosigurnosnim strukturama Europe i da se prihvati rezidualna dohodovno testirana socijalnozaštitna mreža (usprkos svim problemima testiranja dohotka) za dijelove Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza. Ova strategija, koju smo skloni nazvati liberalizmom, još nije jasno artikulirana. Točno značenje univerzalne socijalnozaštitne mreže još nije određeno. Problemi testiranja dohotka nisu jasno promišljeni. Inklinaciju MMF-a prema radno testiranoj (hrana za rad) vrsti socijalnozaštitne mreže ne dijeli Banka. Možda je u ovom članku nedovoljno izloženo razmišljanje MMF-a o radno obvezujućoj (work fare) varijanti socijalnog liberalizma. To je u kontrastu s paralelnim skokom, ali u suprotnom smjeru, koji je bio identificiran u ranijem radu glede razmišljanja u MOR-u. Tamo je bilo sugerirano da politika socijalne sigurnosti koja odgovara postindustrijskoj situaciji u bivšem Sovjetskom Savezu treba podrazumijevati građanski dohodak (citizenship income), dostupan svima bez testiranja dohotka, a koji bi unaprijedio potrebnu fleksibilnu ekonomsku participaciju.

Također smo u ovom radu napomenuli da naizgled globalno progresivnu politiku - koju neki sugeriraju - transnacionalne redistribucije od Zapada ka Istoku da bi se financirala shema

rezidualne socijalnozaštitne mreže i socijalne pomoći u dijelovima Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza možda treba smatrati trojanskim konjem za globalnu rezidualizaciju socijalne politike.

Drugim riječima, ostajemo uvjereni da je izvedba socijalne politike u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu tlo za testiranje različitih zapadnih strategija socijalne politike, ali da ova konkurencija između ideja i strategija sada obuhvaća jednu radikalnu (MOR) i jednu socijalnoliberalnu (Svjetska banka) verziju postfordističke socijalne politike. Vrlo oprezno predlažemo sljedeću tipologiju savjeta u socijalnoj politici koji teku k Istoku i veze posebnih agencija s različitim tipovima tih savjeta.

Slika 5.  
Globalni diskurs o budućnosti socijalne politike

Tip socijalnopolitičke preskripcije	Agencija koja ga ponekad promulgira
Liberalizam (SAD, povijesno)	MMF?
Konzervativni korporativizam (Njemačka, povijesno)	EU, Svjetska banka, MOR, OECD?
Socijalnodemokratski (Švedska, povijesno)	-
Postfordistički socijalni liberalizam	
Verzija (a) univerzalne (dohodovno testirane) socijalnozaštitne mreže	EU, Svjetska banka
Verzija (b) univerzalne radno uvjetovane socijalnozaštitne mreže	MMF
Postfordistički radikalizam građanski dohodak	MOR? (Vijeće Europe)

*c) Socijalne garancije komunizma uzvraćaju udarac Banki*

Ovaj promjenjivi diskurs koji smo identificirali, konverzija klasičnog liberalizma u socijalni liberalizam koju smo opisali, zajedno s neriješenim natjecanjem između socijalnoliberalnih i konzervativno-korporativističkih stajališta unutar Svjetske banke koje smo dokumentirali, sve to podržava daljnji zaključak da cirkulacija ideja o socijalnoj politici nije jednosmjerna. Prirodne socijalne garancije "komunizma" uzeli su u obzir kreatori globalne agencijske politike i ta su jamstva osnažila argumente u prilog socijalnog liberalizma, ako već nisu izazvala razmišljanja sklona konzervativ-



nom korporativizmu. Postojeća jamstva "komunizma" vjerojatno su kombinirana s lekcijama izvučenim iz uloge koju je odigralo investiranje u javnu socijalnu infrastrukturu pri osiguranju ekonomskih "čuda" jugoistočne Azije da bi te lekcije djelovale u pravcu slabljenja fundamentalističkog antisocijalnog liberalizma koji je bitno obilježio prvi val savjeta (1990) koji su upućivani na Istok.

#### *d) Različite intervencije agencija*

Započeli smo dokumentirati vrlo različite instrumente koji stoje na raspolaganju globalnim agencijama koje smo proučavali i različit kontekst u kojem su se ti instrumenti upotrebljavali radi intervencije u zemljama u našem uzorku. Izrečeno je nekoliko komentara o komparativnoj prednosti agencijskih instrumenata. Još ne možemo procijeniti utjecaj tih intervencija na oblikovanje vladine politike. Možemo, međutim, postaviti hipotezu. Hipoteza koju treba testirati kod procjene utjecaja možda je sljedeća:

"Važan element različitog utjecaja supranacionalnih agencija jesu razlike u instrumentima koje imaju na raspolaganju. Novac vezan uz uvjete (Svjetska banka) te zakonska regulacija (EU, Vijeće Europe) mogu govoriti glasnije od riječi (OECD), ali riječi u kontekstu političkih dogovora (EU) mogu imati snagu. Jednako tako vlade, vodene svojom ideologijskom orijentacijom i pod utjecajem društvenih pritisaka, mogu izabrati kojoj agenciji dati veću težinu".

Napokon, moglo bi biti zanimljivo razmotriti doprinos koji bi ova studija mogla dati ne samo analizi izgleda za buduću socijalnu politiku, već također i konceptualizaciji i teoretizaciji politike međunarodnih odnosa uopće. Na ovoj točki sugerirali bismo da pojava koju istražujemo nije samo globalizacija socijalne

politike (unutar koje su sadržaji nacionalne socijalne politike sve više određeni na supranacionalnoj razini) već i socijalizacija globalne politike (unutar koje važnost socijalnih pitanja u rješavanju međunarodnih odnosa raste, dok se problemi fizičke sigurnosti i čisto ekonomske trgovine smanjuju). Kraj hladnog rata nije pred svijet postavio staro pitanje da li kapitalizam ili socijalizam, već novo pitanje: da li nesocijalni liberalni kapitalizam ili socijalno regulirani kapitalizam? Problemi kako globalno regulirati kapitalizam u interesu i rada i blagostanja sada su najvažnija pitanja međunarodnih odnosa. Ona dominiraju dnevnim redovima sastanaka skupine G7. Ona su oblikovala skup UN o socijalnom razvoju. Ona su sadržaj američko-europsko-jugoistočno-azijsko-postkomunističkih ekonomskih i političkih sukoba.

Štoviše, držimo da postojeća struktura za rješavanje svjetskih problema i postojeće osoblje koje se bavi tim problemima kasne za potrebama vremena. Međunarodni politički odnosi još su uvijek posao vojnih stratega, diplomata i, u najboljem slučaju, ekonomista, dok je zapravo sadržaj njihovog posla socijalna politika. U toj situaciji i u odsutnosti globalne političke strukture koja omogućava otvorenu demokratsku političku raspravu i natjecanje stvarni posao suvremene globalne politike zauzima prostor, skriven od javnog pogleda, u koridorima i elektronskim poštama specijalista za ljudske resurse u globalnim socijalnopolitičkim agencijama. Diskurs identificiran u ovom radu koji se bavi odgovarajućom transnacionalnom i unutarnacionalnom socijalnom politikom u kontekstu postkomunizma i koji zauzima prostor unutar i između MMF-a, Svjetske banke, EU, OECD-a, itd. surogat je za globalnu politiku koja još nije našla svoj politički forum.

S engleskog preveo Darko Oračić

Summary

SUPRANATIONAL AGENCIES AND SOCIAL POLICY  
POST-SOCIALIST COUNTRIES

Bob Deacon

*This article presents a report of work in progress within which the focus is on the role of supranational and global agencies in the making of post-communist social policy. This article summarises the findings of an initial pilot study sets out a conceptual framework and methodological approach for researching globalism and post-communist social policy. A link is hypothesised between agency policy orientation and welfare regime type. The social policy advice offered Eastern Europe and the former Soviet Union by the World Bank is reviewed.*

*Drawing upon the findings of the pilot study and of the interim conclusions of those aspects of the ongoing study reported here the paper concludes with the argument that the present phase of globalisation is marked by a significant inter and intra supranational and global agency discourse about social policy. This discourse which embraces both the traditional issues of appropriate national social policy and the new issues of supranational regulation, redistribution and provision is an important element in the shaping of future social policy not only in Eastern Europe and the former Soviet Union but, also, elsewhere.*