

**Prof. dr Duško Vejnović, redovni profesor
Univerziteta u Banjoj Luci, predsjednik
Evropskog defendologija centra, Banja Luka,
glavni i odgovorni urednik časopisa
*Defendologija i Sociološki diskurs***

SOCIJALNA POLITIKA POJEDINIH DRUŠTAVA POSTALA JE SVE VIŠE RANJIVA EFEKTIMA GLOBALIZACIJE

Pola vijeka nakon njegovog osnivanja, postalo je jasno da MMF nije uspio u svojoj misiji, odnosno, nije učinio ono zbog čega je bio osnovan, a to je da obezbijedi fondove za zemlje koje se suočavaju sa ekonomskim opadanjem, i da im pomogne da uspostave stanje što većeg privrednog rasta. Uprkos činjenici da je razumijevanje ekonomskih procesa u ogromnoj mjeri poraslo tokom poslednjih pedeset godina, i uprkos naporima MMF-a tokom poslednjih 25 godina, krize u svijetu su postale sve češće i dublje. Po nekim statističkim pokazateljima koji se sve češće mogu naći u literaturi, skoro 100 zemalja je iskusilo jedan od oblika krize. Što je još gore, **mnoge od politika koje je MMF zagovarao i favorizovao, a posebno politiku prijevremene liberalizacije tržišta, doprinijele su globalnoj nestabilnosti.** Kada se zemlja jednom nađe u krizi, onda fondovi i programi MMF-a ne samo da nisu uspjeli da stabilizuju situaciju, već su u mnogim slučajevima učinili stvari gorim, naročito za siromašne. Zato možemo najblaže iznijeti stav da je MMF podbacio u svojoj izvornoj misiji

unapređivanja globalne stabilnosti. On nije bio uspješniji ni u novim misijama koje je preduzimaao, kao što je vođenje tranzicije zemalja od komunizma do tržišne ekonomije.¹ Bretonvudski sporazum je pozivao i na uspostavljanje treće međunarodne ekonomske organizacije, Svjetske trgovinske organizacije, čiji bi zadatak bio upravljanje međunarodnim trgovinskim odnosima. Trgovinske politike u stilu „komšija ti prosjak” u kojoj zemlje podižu carine da bi održavale svoje ekonomije, ali na račun svojih susjeda, sa pravom su u velikoj mjeri okrivljene za širenje depresije i njenu dubinu. Zato je bila potrebna jedna međunarodna organizacija da spriječi ponavljanja depresija, već i da ohrabri slobodan protok dobara i usluga. Mada je GATT uspio da smanji carine u ogromnoj mjeri, bilo je teško postići konačnu saglasnost. Posebno, nije se desilo prije 1995. godine da Svjetska trgovinska organizacija (STO) postane stvarnost, ali ova organizacija je izrazito drugačija od druge dvije već spominjane organizacije. Ona sama ne uspostavlja pravila, već najprije obezbjeđuje forum u okviru kojeg se trgovinski pregovori odvijaju i osigurava da sporazumi ožive u praksi. Ideje i namjere iza stvaranja međunarodnih ekonomskih institucija su bile dobre, ali ipak su se, tokom godina, postepeno razvile u nešto vrlo različito. Orijentacija MMF-a, koja je naglašavala neuspjehe tržišta i ulogu vlade u stvaranju povoljnih uslova zapošljavanja, bila je zamijenjena floskulom “sveta formula“ slobodnog tržišta tokom osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, kao dijelom novog “Vašingtonskog konsenzusa” odnosno, postizanjem saglasnosti između MMF-a, Svjetske banke. „Mnoge od ideja koje su ugrađene u taj konsenzus bile su razvijane kao odgovor na probleme za određene zemlje (u Latinskoj Americi), gdje su vlade dopuštale da budžeti izmaknu kontroli, dok su labave monetarne politike vodile u divlju inflaciju. Eksplozivni rast u nekim od zemalja tog regiona u decenijama

¹ Stiglic Dž., *isto*, str. 123

nakon drugog svjetskog rata nije se odražavao navodno zbog pretjerane državne intervencije u privredi. Ideje koje su razvijene radi hvatanja u koštac sa problemima specifičnim za zemlje Latinske Amerike, su iste one koje su kasnije počele da se smatraju primijenjivim i za druge zemlje širom svijeta“.² Primjena pogrešnih ekonomskih teorija ne bi bio takav problem da kraj, prvo kolonijalizma, a zatim i komunizma nije dao MMF-u i Svjetskoj banci mogućnosti da u velikoj mjeri proširuju svoje odgovarajuće izvorne mandate i da u ogromnoj mjeri produže njihov domet. Danas su te institucije postale dominantni igrači u svjetskoj privredi. Ne samo zemlje koje traže njihovu pomoć, već i one koje traže njihov “pečat saglasnosti” da bi pod boljim uslovima pristupile međunarodnom tržištu kapitala, moraju slijediti njihove recepte, tj. recepte koji reflektuju njihove ideologije i teorije slobodnog tržišta. Rezultat toga za mnoge ljude je siromaštvo, i za mnoge zemlje socijalni i politički kaos. MMF je pravio greške u svim oblastima u koje je bio uključen, kao što su razvoj, upravljanje krizama, kao i u zemljama u tranziciji od komunizma ka kapitalizmu. Programi strukturnog prilagođavanja nisu donijeli održivi rast čak ni onim zemljama, koje su se pridržavale njihovih ograničenja i primjedbi. U mnogim zemljama pretjerana krutost mjera zaustavila je razvoj, dok uspješni ekonomski programi zahtijevaju izuzetnu brigu u pogledu postupnosti, redoslijeda po kojem se reforme sprovode, kao i stepeni njihove dinamike. U mnogim zemljama greške u postupnosti i brzini preduzimanih mjera vodile su rastu nezaposlenosti i povećanju siromaštva. U osnovi problema MMF-a i drugih međunarodnih ekonomskih institucija nalazi se problem njihovog upravljanja, odnosno sve više se postavlja pitanje ko odlučuje šta oni treba da rade. Te institucije nisu samo pod dominacijom najbogatijih industrijskih zemalja, već i komercijalnih i finansijskih interesa u tim zemljama, tako da politike ovih

² Stiglic Dž., *isto*, str. 145.

institucija odražavaju te činjenice. Izbor čelnika tih institucija simbolizuje njihov problem i upravo je to vrlo često doprinosilo njihovoj disfunkcionalnosti. Dok su danas skoro sve aktivnosti MMF-a i Svjetske banke u zemljama u razvoju (svakako, sve njihove pozajmice), njih vode predstavnici industrijalizovanih nacija, koji se biraju iza zatvorenih vrata. Problemi takođe nastaju i iz toga ko govori u ime neke zemlje. U MMF-u, to su ministri finansija i guverneri centralnih banaka. U Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, to su ministri trgovine. Svaki od ovih ministara je blisko povezan sa izbornom bazom unutar svoje zemlje. Ministri trgovine odražavaju interese poslovne zajednice, kako izvoznika koji žele da vide otvaranje novih tržišta za njihove proizvode, tako i proizvođača dobara koji se takmiče sa novim uvozom. Zbog toga seljaci u zemljama u razvoju naporno rade da bi otplaćivali dugove njihovih zemalja MMF-u, a biznismeni trpe zbog visokih poreza na dodatu vrijednost usled insistiranja MMF-a, jer je tekući sistem koji sprovodi MMF sistem oporezivanja bez zastupanja interesa oporezovanih. **Gubljenje iluzija o međunarodnom sistemu globalizacije pod okriljem MMF-a raste u svim dijelovima svijeta.**³ Ostavljen bez alternativa, bez načina da izrazi svoju zabrinutost, ili da prisili na promijene, narod se buni na ulicama. Ulice svakako nisu mjesto gdje se stvari diskutuju, politike formulišu, ili podstiču kompromisi. Ali, ti protesti su primorali vladine zvaničnike i ekonomiste širom svijeta da razmišljaju o alternativama za politike Vašingtonskog konsenzusa kao jedinom i stvarnom putu rasta i razvoja. Postaje sve više jasnije, ne samo običnim građanima, nego i kreatorima i nosiocima politike i to ne samo onima u zemljama u razvoju, već i onima u razvijenom svijetu, da globalizacija onako kako je do sada praktikovana nije ispunila ona očekivanja koja su njeni zagovornici obećavali, ili koja može i treba da postigne. Navedeni pristupi ukazuju da

³ Stiglic Dž., *isto*, str. 145-147

globalizacija ima značajne implikacije za socijalne politike. Međutim, kako poživaju na sasvim različitim shvatanjima šta globalizacija podrazumijeva i koje je njeno porijeklo i dinamika, izvode različite zaključke o šansama za uspjeh socijalne politike. Prvi pristup vuče na „jaku“ globalizaciju i zamišlja je kao ekonomsku spoljašnju pojavu, koju u velikoj mjeri pasivno primaju države, socijalne države i populacija. Drugi pristup, predstavlja globalizaciju više kao tvorevinu država i kao takvu još uvijek u velikoj mjeri pod njihovom kontrolom. Zato Dakon ističe prilagodljive i proaktivne sposobnosti država, centralnost socijalnih politika u određivanju vremena, toka i karaktera globalizacije i raznovrsnost političkih reakcija i ishoda. Treći pristup, takođe, pripisuje veću težinu političkom posredovanju u njegovom naglasku na transnacionalne političke procese i institucionalne strukture i njihove implikacije za formiranje socijalne politike, njenu primjenu, obavljanje usluga i izdvajanja za nju. Uviđa opasnosti globalizacije za socijalne standarde i takođe, održava vjerovanje u produženu mogućnost političkih institucija da regulišu globalnu ekonomiju u interesima socijalne zaštite. Iako su tržišta postala pogonske sile u međunarodnom ekonomskom sistemu, domaće reforme, bilo političke, socijalne, prirodne sredine, ili kulturne sfere, su prinuđene da uzmu u obzir globalne faktore koji utiču na njihov oblik i primjenu. Geografske granice postaju sve propustljivije, što ima velikog uticaja na procese kreiranja javne politike i, posebno, socijalne politike, koje se moraju prilagoditi novim međuzavisnostima u okviru kojih se donose nacionalne političke odluke. Promijene u globalnoj političkoj ravnoteži, unutrašnjim i međudržavnim konfliktima, stvaranje regionalnih integracija, novih trgovinskih sporazuma, mobilnost međunarodnog tržišta rada, ekspanzija u komunikacijama i promjene u ekonomskom životu zahtijevaju prilagođavanje sistema socijalne politike okolnostima koje se dešavaju van granica nacionalnih uticaja. Dakle, imaju važan uticaj na kreiranje nacionalne socijalne politike, očekivanja i ponašanja. Procesi reforme socijalne politike i mreža socijalne

sigurnosti u mnogim zemljama, bez obzira na stepen njihove razvijenosti, ranjivije su sada nego ranije na promjene u međunarodnim okvirima. U ambijentu globalizacije, nacionalne i lokalne vlade ne mogu više da ignorišu globalne trendove, koji pritiskaju na njihove granice i utiču na javno mišljenje i političke odluke, koje socijalne politike treba da primjene da bi omogućile ljudski razvoj koji bi i dalje doprinosa ekonomskom rastu. **Dakle, socijalna politika pojedinih društava postala je sve više ranjiva efektima globalizacije.** Zato je vrlo značajno razumjeti kako, kroz koje procese, kojim sredstvima i sa kojim stepenom uspjeha su socijalne politike i procesi socijalne reforme oblikovani, primijenjeni i procijenjeni. Takvo razumijevanje može doprinijeti uspješnosti socijalne reforme u zemljama u tranziciji, nerazvijenim zemljama, ali i razvijenim koje imaju velike neriješene probleme i ogroman broj neistraženih mogućnosti. Sve češće se među teoretičarima, ali i političarima postavlja pitanje ko treba da plati troškove socijalne reforme u kontekstu globalizacije i istovremeno domaćih ograničenja. Da li će odgovornost za adaptiranje na globalizaciju i postizanje veće unutrašnje efikasnosti biti stavljena na teret pojedincu, porodici i zajednici, ili međunarodnoj zajednici, poslovnom sektoru i državi? Ti izazovi su posebno evidentni u sadašnjim pokušajima kojima je predmet reforma sistema socijalne sigurnosti u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju. Poslije godina političke demokratizacije, ekonomskog podešavanja i rastućeg siromaštva, većina zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji je pod unutrašnjim i spoljnim pritiscima da sprovedu socijalne reforme. Iako neophodne socijalno-političke reforme izazivaju niz problema, obezbjeđenje efikasnih socijalnih servisa uz ograničene resurse jedan je od najtežih problema koje treba da prevlada niz zemalja za koje oblikovanje socijalne politike je primarno opredjeljene prema širenju ljudskih mogućnosti predstavila veliki izazov. Krajem dvadesetog vijeka učinjeni su pokušaji u nekoliko pravaca. Proces reforme je obuhvatio rekonceptualizaciju i reorganizaciju sistema socijalne sigurnosti, ukidanje ključnih

institucija i stvaranje drugih baziranih na kombinaciji aktivnosti javnog i privatnog sektora. Takođe, dolazi do promjena u odgovornostima centralne i lokalne vlade, prihvata se novi pristup izgradnji konsenzusa i socijalne participacije. Ne postoji specifičan model procesa reformi, već se slobodno može reći da novi modeli socijalne reforme dobijaju oblik kako se proces kreće. Domaći pritisci sadrže redefinisane uloge države, uspostavljanjem novih okvira javne odgovornosti, koja će pravednije odgovarati osnovnim potrebama posebno najranjivijih grupa i obezbijediti dostupnost i kvalitet usluga. Uvodi se niz mjera kako bi se stvorilo efikasno tržište rada, ali ipak, to će biti dugotrajan proces. Tržište se širi u svim oblastima života, kao što su: zdravstvo, obrazovanje kao i drugim socijalnim aktivnostima. Međutim, efikasnost programa i briga za smanjenje troškova treba da budu naglašeni kao ključni elementi u bavljenju reformom socijalne politike u okruženju ograničenih resursa. Finansiranje socijalnih politika i programa treba da bude istraženo u svjetlu problema kao što su fiskalni deficit, povećani prihodi od poreza, naknada za usluge i upotreba resursa od međunarodnih donatora. Takođe, veći naglasak bi trebalo staviti na podsticanje programa preventivne, a ne kurativne aktivnosti. Finansiranje socijalne politike treba da doprinese održivosti pružanja socijalnih usluga stvaranjem veće odgovornosti kod primalaca, uzajamnih obaveza i aktivnim, a ne pasivnim programom participacije. Istovremeno, u međunarodnoj sferi, te zemlje moraju da zauzmu nove pozicije u rastućoj međuzavisnosti globalne ekonomije, direktnim ulaganjima u ključne sektore i jačanje ljudskih i industrijskih kapaciteta da bi bile konkurentne. **U razvijenim zemljama, gdje vladaju tržišne privrede, dolazi do preispitivanja koncepta i prakse “države blagostanja” i osnovnih principa njene socijalne politike.** Nova teorija i praksa efikasnog ekonomskog razvoja najrazvijenijih zemalja tržišne privrede i osiguranja adekvatnog životnog standarda stanovništva imperativ je prelaznog razdoblja. **Problem integrisanja ekonomske i socijalne politike i dalje je aktuelan.** Zbog

fiskalne konsolidacije smanjene su mogućnosti da vlade troše na ekonomske, socijalne i kulturne aktivnosti u mnogim zemljama, što je izazvalo nezadovoljstvo stanovništva. Promjene socijalne politike u državama blagostanja u cilju obuzdavanja izdataka usmjerene su u tri pravca, a to su:

- restrikcija pomoći i pooštavanje uslova za njeno dobijanje;
- obuzdavanje izdataka određivanjem nižeg osnovnog univerzalnog pokrivanja dobrobiti ;
- ispitivanje imovnog stanja da bi se utvrdilo da beneficije idu onima kojima su zaista i najpotrebnije.⁴

Države su prisiljene da izgrade sistem socijalne politike koji će odgovarati 21. vijeku. Reforma socijalne politike uključuje reviziju kriterijuma za usmjeravanje socijalnih usluga, identifikaciju alternativnih izvora finansiranja, smanjenje nezaposlenosti, nalaženje nove ravnoteže između javne i privatne socijalne odgovornosti, kreirajući mogućnosti kroz obučavanje i obrazovanje, i konačno krećući se od pristupa liječenja ka pristupu preventive u smanjenju siromaštva koje je u porastu i u visoko razvijenim zemljama tržišne privrede. Razlike među zemljama su velike i zajednički zaključak o tim društvima, njihovom pristupu socijalnim reformama ne može se lako izvući iz komparativne analize. Ipak, postoje sličnosti koje pomažu identifikovanju zadataka i, prije svega, identifikovanju mogućih zamki sa kojima se može suočiti u pravljenju socijalne politike u svijetu gdje je globalizacija postala preovlađujući kontekst ljudskog razvoja. Kombinacija međunarodnih i domaćih pritisaka će vjerovatno imati dubok uticaj na rute kojima zemlje sprovode njihove procese socijalnih reformi i obezbjeđuje u narednim godinama smjernice humanog razvoja u ekonomskom razvoju. Izazov sa kojim se te zemlje suočavaju u reformisanju njihovih socijalnih sistema je da pronađu pravi

⁴ O ovome više vidjeti u Čekerevac A., *Socijalna politika savremenog sveta, monografija ka savremenom društvu - procesi tranzicije*, FPN, Beograd., 1997.,

balans između širenja mogućnosti za ekonomski rast uz poboljšanje ljudske sigurnosti. Uprkos razlika među zemljama, poređenje procesa i uslova socijalne reforme osvjetljava neke važne opšte probleme. Prvo, nedostatak fleksibilnosti institucija socijalnog blagostanja je često jedna od glavnih prepreka za postizanje veće efikasnosti. To je od posebnog značaja za zemlje koje imaju parcijalne socijalne programe. To znači da fokusiranje samo na poboljšavanje sistema dostupnosti usluga nije dovoljno.⁵ Slična situacija postoji u zemljama, gdje sektorski programi imaju tendenciju međusobnog preklapanja. Zbog toga socijalna reforma tako treba da se fokusira na probleme kao što su uzajamna veza između nezaposlenosti, stručne obuke, socijalnog obezbjeđenja i programa protiv siromaštva. Da bi se izašlo na kraj sa nedostatkom relativne institucionalne fleksibilnosti, biće potrebno da se postigne novi socijalni konsenzus i da se primjene prakse kolektivnog ugovaranja koje mogu dopustiti neki stepen kontrole nad uticajem socijalne reforme na ekonomiju i opštu dobrobit. Drugo, naglasak na usmjeravanju socijalnih programa može imati potencijalno negativne uticaje u slučaju da je manji značaj dat preorijentaciji univerzalnih politika i programima samopomoći, uključujući prekvalifikaciju i programe proizvodnih kredita. Posljedica toga može biti porast sive ekonomije, koja je inače vrlo prisutna u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju, zatim jačanje klijentelizma i razvoja kulture siromaštva. To naravno ima negativne efekte na prihode od poreza. Razumljivo je da rastu sumnje u pozitivne efekte davanja manjeg značaja univerzalnim socijalnim politikama u odnosu na usmjerene programe. Usmjereni programi imaju ograničenja kao instrument za olakšanje siromaštva zbog njegovog individualnog, a ne porodičnog ili fokusa zajednice. Postoje rizici od pogoršanja socijalnih nejednakosti diferencijacijom socijalnih servisa za siromašne

⁵ Hunsley T. M., „Discussion comments, Comments prepared at a meeting entitled Social policy in a global society“ *Parallels and lessons from the Canada-Latin America experience, held in Ottawa, Canada from 26 to 28 October 1994*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 1994., pp. 156

i ostatak društva, a ciljanje ranjivih grupa može postati suviše skupo jer su te grupe često politički slabe, nisu organizovane i imaju kulturu ekonomske zavisnosti.⁶ Usmjerene i univerzalne politike ne treba da budu suprotstavljene već komplementarne pošto služe različitim svrhama, imaju različite mehanizme i zahtijevaju različite organizacione strukture. Treće, ne treba zaboraviti postojanje ekonomskih, političkih i institucionalnih ograničenja na lokalnom nivou, ali i na državnom nivou u sprovođenju procesa socijalne reforme. U slučaju zemalja u razvoju, svakako, je veliko ograničenje nedostatak kvalifikovanih ljudi. Rezultat je nedostatak neophodnih kapaciteta koji se zahtijevaju za sprovođenje socijalnih reformi i primjenu novih socijalnih politika. Četvrto, uprkos važnim razlikama između pojedinih zemalja, koje čine politiku procesa decentralizacije sa veoma različitim sadržajem, civilno društvo dobija nov značaj u odnosu na procese decentralizacije. **Uključivanje civilnog društva je neophodno za dostizanje političke, administrativne i finansijske decentralizacije i da učini lokalni razvoj efikasnim instrumentom socijalno-političke reforme.** Peto, uloga nacionalnih kultura, vrijednosti i institucija je kritična ako se dugoročno posmatra proces socijalne reforme i primjena efektivnih socijalnih politika. One se uzajamno osnažuju, oblikujući jedna drugu u procesima reforme. U procesima reformi, uvažavajući tržišne kriterije, u njenim temeljima bitno je zadržati etičku-moralnu komponentu...

⁶ Raczynski D., *Discussion comments, Comments prepared at a meeting entitled Social policy in a global society: Parallels and lessons from the Canada-Latin America experience, held in Ottawa, Canada from 26 to 28 October 1994.* International Development Research Centre, Ottawa, Canada., 1994., pp. 147.