

SOCIAL EXCLUSION AND EUROPEAN POLICY

D. G. Mayes, J. Berghman and R. Salais (eds.)

Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001.

POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN EUROPE

M. Barnes, C. Heady, et al.

Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2002.

Knjige koje se bave socijalnom isključenošću dočekuju se s izvjesnim nestrpljenjem. Razlog tome svakako je u kontroverznosti ovoga pojma. Sve je očiglednije da koncept socijalne isključenosti postaje dominantnim socijalnopolitičkim konceptom u zemljama EU te da potiskuje ustaljene pojmove siromaštva i marginalizacije. No usprkos rastu popularnosti, poglavito u posljednja dva desetljeća, ovaj je pojam u konceptualnom pogledu ostao poprilično nejasan te ima vrlo malo pokušaja njegove cjelovite operacionalizacije. Iako još uvijek nema službeno prihvaćene definicije socijalne isključenosti u EU, borba protiv socijalne isključenosti glavni je cilj većine njezinih dokumenata u području socijalne politike od kraja 1980-ih godina. Možda je nesrazmjer između popularnosti i sadržajne jasnosti ovoga pojma rezultat činjenice da su za njegovu pojavu bili zaslužniji političari i izdavači nego znanstvenici. Sam Lenoir, ministar u francuskoj vladi sedamdesetih godina prošloga stoljeća, kojem se pripisuje autorstvo nad terminom isključenosti, priznaje da najviše zasluga za invenciju pojma ima izdavač njegove knjige *Exclus, un Français sur dix*, koji je – između nekoliko ponuđenih izraza – za naslov

knjige odabrao baš termin “isključeni”. Nerijetko, kada političari ili novinari razvijaju pojmove kojima žele objasniti društvene fenomene, ti pojmovi mogu više sličiti sloganima koji su sadržajno nedovoljno precizni. Naravno, ovo nije jedini razlog neodređenosti pojma isključenosti. Postavlja se pitanje ne odražava li maglovitost i višeznačnost socijalne isključenosti kompleksnu prirodu predmeta na koji se odnosi? Dio odgovora na ovo pitanje može se pronaći u knjigama koje predstavljamo u ovom prikazu.

Knjige *Social exclusion and European policy* i *Poverty and social exclusion in Europe* bave se fenomenom isključenosti u kontekstu zemalja EU. Zbornik *Social exclusion and European policy*, u kojem je participiralo više od petnaestak autora, sastoji se od tri dijela: u prvom dijelu raspravlja se o socijalnoj isključenosti na teorijsko-konceptualnoj razini; drugi dio sadrži priloge autora o pristupima isključenosti u pojedinim zemljama EU; u trećem se dijelu raspravlja o mjerama borbe protiv socijalne isključenosti na razini EU i zemalja-članica EU.

U sklopu prvoga dijela zbornika treba izdvojiti članak K. Vleminckxa i J. Berghmana *Social exclusion and the welfare state: an overview of conceptual issues and policy implications*. U njemu se autori bave problemom definiranja i konceptualizacije socijalne isključenosti. Imajući na umu različite pristupe ili paradigme socijalne isključenosti, oni socijalnu isključenost poimaju kao neuspjeh u jednom ili više socijalnih sustava: demokratsko-pravnom, radno-tržišnom, obiteljskom i sustavu socijalne dobrobiti. Nesumnjivo je da se ova definicija naslanja na Marshallov koncept “građanskog statusa” (*citizenship*). U nastojanju da razgraniče isključenost od pojmova siromaštva i deprivacije, autori ističu nekoliko konceptualnih obilježja socijalne isključenosti: ona je relativna u prostoru i vremenu,

multidimenzionalna je te predstavlja dinamički proces. Preporuka je autora da socijalne države trebaju razviti kompleksniji pristup socijalnoj isključenosti, koji će biti usmjeren na ljude i na institucije. Pristup usmjeren na ljude trebao bi se baviti slobodom izbora pojedinaca prilikom osiguravanja svoga funkcioniranja, dok bi pristup usmjeren na institucije trebao osigurati okvir za korištenje individualnih sposobnosti (institucije omogućuju ali i ograničavaju pristup raznim dobrima, uslugama ili resursima).

G. Raveaud i R. Salais ukazuju na potrebu razvoja novoga pristupa u borbi spram isključenosti unutar društva u kojemu znanje postaje temeljni resurs (*knowledge-based society*). Isključenost autori dovode prvenstveno u vezu s promjenama na tržištu rada (uvode se novi standardi zapošljavanja, zasnovani na odgovornosti, inicijativi, autonomiji i relacijskim vještinama, tržišta rada postaju selekcijske točke kroz koje pojedinci prolaze više puta u životu). Neuspjeh na tržištu rada najčešće predstavlja početak procesa isključivanja. U konceptima “slobode djelovanja” i “sposobnostima” (*capabilities*) Raveaud i Salais vide odgovore na spomenute promjene. Ovdje se autori pozivaju na relativno poznati koncept “sposobnosti” A. Sena. Cilj javnih politika, ističu autori, treba biti borba protiv nejednakih “sposobnosti”, umjesto borbe protiv ekonomskih nejednakosti. Čini se, ipak, da autori olako prihvaćaju Senov koncept sposobnosti, koji je jednako teško operacionalizirati kao i koncept isključenosti (o nedostacima toga koncepta pisao je poznati britanski istraživač siromaštva P. Townsend).

P. Schoukens i L. Carmichael raspravljaju o socijalnoj isključenosti u EU, i to kroz prizmu glavnih dokumenata. EU je dosada imala vrlo malo ovlasti u pogledu regulacije područja siromaštva i isključenosti, prvenstveno stoga što su pojedine

zemlje-članice insistirale na načelu supsidijarnosti. Iako su Amsterdamskim ugovorom proširene socijalne kompetencije EU, socijalna je isključenost i dalje ostala predmetom bavljenja zemalja-članica, a uloga EU uglavnom je ograničena na nametanje minimalnih standarda i ustanovljavanje zajedničkih pokazatelja isključenosti. I autori ovog priloga smatraju da EU treba poticati suradnju među članicama, a ne razvijati sofisticirane supranacionalne strategije.

Drugi dio knjige posvećen je analizi poimanja socijalne isključenosti, empirijskih pokazatelja i mjera u borbi protiv isključenosti u šest zemalja EU: Nizozemskoj, Danskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, Grčkoj i Francuskoj. Iz ovih je priloga vidljivo da postoje velike razlike među zemljama u pogledu definicija i popularnosti koncepta isključenosti, rasprostranjenosti socijalne isključenosti te mjera socijalne politike koje se poduzimaju u pravcu redukcije rizika isključivanja. Primjeri spomenutih šest zemalja pokazuju da se isključenost većinom svodi na siromaštvo i nezaposlenost. U okviru ovog dijela knjiga treba izdvojiti prilog T. Chofféa, koji razmatra ekstenzivna i bogata iskustva Francuske u borbi protiv socijalne isključenosti. Nakon analize različitih pristupa socijalnoj isključenosti, autor podacima potkrepljuje razmjere socijalnog isključivanja u Francuskoj, prema ključnim područjima: rada, dohotka, stanovanja, zdravstvene zaštite, obiteljskog te kulturnog života. Značajna je pažnja posvećena politici i programima borbe protiv siromaštva.

R. Muffels i D. Fouarge navode da pojam isključenosti nije popularan u Nizozemskoj i da se on koristi uglavnom kao zamjena za “marginalizaciju”. Politika protiv isključenosti usmjerena je na bolju socijalnu integraciju ranjivih skupina: stranaca, usamljenih starih ljudi, dugotrajno nezaposlenih, nesposobnih, jed-

noroditeljskih obitelji, beskućnika. U borbi protiv siromaštva i isključenosti Nizozemska kombinira aktivnu politiku tržišta rada s izdašnim socijalnim naknadama. Slične pristupe i mjere protiv isključenosti nalazimo i u Danskoj, koja provodi relativno uspješne programe aktivacije namijenjene ne samo dugotrajno nezaposlenima, već i bolesnima, nesposobnima, etničkim manjinama, dugotrajnim korisnicima socijalnih naknada, beskućnicima.

U Grčkoj i u Velikoj Britaniji pojam isključenosti ulazi u javnu raspravu prvenstveno pod utjecajem dokumenata EU. U ovim se zemljama isključenost interpretira ili kao akutno siromaštvo ili kao isključenost iz tržišta rada. Istraživanja o socijalnoj isključenosti rijetka su i uglavnom fokusirana na specifične skupine.

U trećem dijelu zbornika, koji obuhvaća četiri članka, autori valoriziraju dosadašnje mjere usmjerene na ublažavanje isključenosti te promišljaju ulogu EU u budućoj strategiji borbe protiv socijalne isključenosti. L. Carmichael analizira razvoj kompetencija EU u području socijalne politike te raspravlja o oblikovanju strategije EU protiv socijalne isključenosti. Izgleda da se EU kreće oprezno u području socijalne zaštite, balansirajući između načela "konvergencije" i "supsidijarnosti" (odstupajući od zahtjeva za harmonizacijom u socijalnoj zaštiti). Strategija EU u borbi protiv isključenosti polazi od politike zapošljavanja kao ključnog područja socijalne integracije. Glavni instrument integracije u socijalnoj politici i dalje predstavljaju "meka prava", koja dopuštaju zemljama-članicama da se okupe oko politike EU na fleksibilan način, bez političkih tenzija i ugrožavanja nacionalnih socijalnih vrijednosti ili političkih ideologija.

Problemima harmonizacije u socijalnoj zaštiti od nastanka EZ bavi se Y. Chassard. Razvoj zajedničke politike naj-

više je došao do izražaja u području zapošljavanja (svake se godine usvaja određeni broj smjernica, postavljaju se specifični ciljevi koje zemlje-članice trebaju ostvariti, usvaja se zajedničko izvješće i upućuju se preporuke pojedinim zemljama). Autor je zaokupljen pitanjem može li se proces usklađivanja iz područja zapošljavanja primijeniti na socijalnu zaštitu te zaključuje da je malo vjerojatno da će javno mnijenje podržati "europelizaciju" financiranja socijalne zaštite.

P. K. Madsen i P. Munch-Madsen detaljno analiziraju razvoj zajedničke politike zapošljavanja EU, polazeći od njezinih smjernica i ciljeva (zapošljivost, poduzetništvo, adaptabilnost i jednakost šansi). Služeći se kvantitativnom i kvalitativnom analizom, oni pokazuju kojim su ciljevima pojedine zemlje u svojim nacionalnim programima zapošljavanja dale prioritet te u kojoj su mjeri ti ciljevi ostvareni. Na temelju *cluster*-analize autori su identificirali tri idealno-tipska režima politike zapošljavanja među zemljama EU: južnoeuropski model (koji naglasak stavlja na pasivnu politiku zapošljavanja), anglofrancuski model (koji je usmjeren na poticanje zapošljavanja) i korporativistički model (koji nastoji ostvariti veći broj ciljeva na uravnoteženiji način).

Baveći se budućom ulogom EU u sklopu borbe protiv socijalne isključenosti, I. Begg i J. Berghman smatraju da je nedostatak formalnih kompetencija EU glavna prepreka integrativnoj socijalnoj politici. Bitno je istaknuti da autori u socijalnoj zaštiti vide produktivan faktor koji pridonosi boljem funkcioniranju ekonomije i rastu proizvodnosti. Poneseni pozitivnim iskustvima zajedničke politike zapošljavanja, oni smatraju da je takva strategija (ili "socijalni pakt") moguća i u socijalnoj politici. Taj bi pakt počivao na četirima stupovima: participativnosti (poticanje isključenih da sudjeluju u društvenim i ekonomskim aktivnostima), pro-

duktivnoj ulozi socijalne zaštite (prilagodba novoj potražnji i novoj strukturi rada), mobilizaciji ekonomskih i socijalnih aktera u borbi protiv isključenosti (socijalno partnerstvo), te jednakom tretmanu (isticanje prava i obveza, osiguranje odgovarajućeg minimuma).

Druga knjiga u sklopu našeg prikaza – *Poverty and social exclusion in Europe*, imala je za cilj, da na temelju podataka dobivenih putem *European Community Household Panel* (ECHP), istraži prirodu i procese socijalne isključenosti u šest europskih zemalja u drugoj polovici 1990-ih, te da poveže dobivene rezultate s različitim socijalnopolitičkim kontekstom svake zemlje. Za ovu studiju zemlje su odabrane tako da pokrivaju tri poznata Esping-Andersenova režima socijalne države: konzervativni (Austrija, Njemačka), liberalni (Velika Britanija), socijaldemokratski (Norveška), plus rudimentarni, južnoeuropski model (Grčka, Portugal). Ova je knjiga, zapravo, orijentirana na usporedno istraživanje rizika siromaštva i multidimenzionalne deprivacije među pripadnicima četiriju skupina: mladih, bolesnih i nesposobnih, umirovljenika i jednoroditeljskih obitelji.

Nakon uvodnog dijela, Tsakoglou i Papadopoulos istražuju životni standard četiriju rizičnih grupa u odnosu na životni standard ukupnoga stanovništva (uspoređuju se prosječna primanja, razine siromaštva, stambeni standard, opremljenost kućanstva trajnim dobrima, kao i utjecaj socijalnih transfera na redukciju siromaštva). U svim zemljama najveći rizik od siromaštva imaju jednoroditeljske obitelji, iako među zemljama postoje značajne razlike. Autori su također mjerili nemonetarnu deprivaciju četiriju rizičnih skupina u usporedbi s ostatkom stanovništva. Ponovo su u najgoroj situaciji bili bolesni i nesposobni te jednoroditeljske obitelji. Jedina zemlja u kojoj su deprivacijski rizici svih četiriju skupina bili veći

od ostatka stanovništva, bila je Velika Britanija. Ipak, zanimljivo je da korelacija između monetarnih i nemonetarnih indikatora nije bila visoka. Također je ustanovljeno da socijalni transferi imaju velik utjecaj na redukciju siromaštva u svim zemljama (s tim da je taj utjecaj manji u južnoeuropskim zemljama). U svim je zemljama, osim Velike Britanije, doprinos mirovina smanjenju siromaštva veći nego doprinos svih drugih socijalnih sfera.

U naredna četiri poglavlja knjige zasebno su obrađeni rizici siromaštva i isključenosti za svaku skupinu. S. Middleton (*Transition from youth to adulthood*) nalazi da se mladi često susreću s visokom nezaposlenošću čak i u onim zemljama koje imaju nisku stope opće nezaposlenosti. Stope siromaštva među mladima variraju od zemlje do zemlje, s tim da su one općenito niže od stopa općeg siromaštva. Socijalnopolitičke mjere što ih vlade poduzimaju u odnosu na mlade nisu dovoljno učinkovite s aspekta olakšavanja tranzicija koje su karakteristične za mladost (posebice tranzicije obrazovanje – profesionalni rad i obiteljski dom – nezavisno kućanstvo).

J. Millar (*Lone parenthood*) prvo definira jednoroditeljstvo i opisuje njegova obilježja, a zatim raspravlja o problemima zapošljavanja, siromaštvu i deprivaciji roditelja koji žive bez svoga partnera. Kao što se i moglo očekivati, jednoroditeljske obitelji u svim zemljama imaju visok rizik od siromaštva i relativne deprivacije. Ipak, u Njemačkoj i Austriji rizik siromaštva jednoroditeljskih obitelji sličan je riziku u drugim tipovima obitelji, s tim da su jednoroditeljske obitelji češće izložene relativnoj deprivaciji. Jednoroditeljstvo u Velikoj Britaniji specifično je po tome što uključuje mlade roditelje, bez posla, s visokom stopom siromaštva i relativne deprivacije. U Norveškoj su stope siromaštva i deprivacije među ovim

obiteljima znatno niže zahvaljujući većoj zaposlenosti roditelja i izdašnijoj državnoj dohodovnoj potpori.

C. Heady (*Sickness and disability*) raspravlja o politici prema bolesnima i nesposobnima te analizira njihove rizike siromaštva i deprivacije. On zaključuje da bolesni i nesposobni u svim zemljama imaju veću vjerojatnost da budu siromašni i deprivirani te da imaju ograničenije socijalne odnose nego ostali odrasli stanovnici. Glavni su uzroci njihova povećanog siromaštva niske stope zaposlenosti, niže obrazovne kvalifikacije i veća vjerojatnost samačkog života. Siromaštvo ove skupine nije samo rezultat nedostatnih primanja, već i dodatnih financijskih troškova povezanih s njihovim specifičnim potrebama.

U svom članku o umirovljenicima (*Transition into retirement*), S. Middleton opisuje njihova obilježja, stope i uzroke njihova siromaštva te socijalnopolitičke odgovore pojedinih zemalja na izazove starenja stanovništva. Rizik siromaštva za umirovljenike u Njemačkoj i Austriji bitno se ne razlikuje od onoga za ostalo stanovništvo, dok je taj rizik viši od onoga u ostalog stanovništva u Grčkoj, Portugalu i Velikoj Britaniji. U svim zemljama umirovljenici imaju nešto veći stupanj materijalne deprivacije, vezano za kvalitetu stambenog prostora, ali nešto manji od ostatka populacije u slučaju kada je riječ o posjedovanju trajnih dobara. U pravilu, što su umirovljenici stariji to je veća vjerojatnost da će biti siromašni. Također i samački život povećava rizik siromaštva među umirovljenicima. Umirovljenici su češće socijalno izolirani nego drugi odrasli. Mirovine su najefikasnije sredstvo reduciranja siromaštva među umirovljenicima. Jedino je u Velikoj Britaniji uloga *means-tested* socijalnih transfera nekoliko puta važnija za smanjenje umirovljeničkog siromaštva nego u drugim zemljama.

C. Heady i G. Room nude u zaključnom poglavlju pregled najvažnijih nalaza iz ranijih poglavlja, raspravljaju o njihovim implikacijama za socijalnu politiku EU te upućuju na područja koja su važna za daljnja istraživanja. Oni zaključuju da su zapošljavanje, obrazovanje i socijalna sigurnost ključni za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti te da je potrebno obratiti pozornost i na ulogu obiteljskih struktura (koje su posebice važne za mlade). Zemlje s višim socijalnim izdacima uspješnije su u redukciji siromaštva. Rizici siromaštva i isključenosti upućuju na potrebu za raspravom o pitanjima individualizacije prava, održivosti javnih mirovinskih sustava, kombinacije dohodovne potpore s aktivnom politikom tržišta rada. Nužna je i modernizacija sustava socijalne zaštite, jer su tradicionalni sustavi manje efikasni kada se radi o grupama čija je ranjivost novijeg datuma (mladi i jednoroditeljske obitelji).

Objee knjige predstavljene u ovom prikazu bit će korisne svima koji se bave fenomenima siromaštva, socijalne isključenosti i relativne deprivacije. Koncept socijalne isključenosti, koji je u njima obrađen, privlači pažnju i naše znanstvene i opće javnosti, usprkos nejasnoćama i dilemama koje su s njime povezane. Vrijednost koncepta isključenosti u tome je što ukazuje na nove trendove i rizike u modernim društvima te uvodi nove i mijenja stare pristupe klasičnim pojmovima. Tako je povećani interes za socijalnu isključenost preusmjerio pažnju od uske definicije dohodovnog siromaštva prema široj, multidimenzionalnoj koncepciji ekonomske i socijalne depriviranosti. Stoga je sve veći interes za dinamiku siromaštva i socijalne isključenosti, odnosno za to kako pojedinci s vremenom mijenjaju svoje statuse, te što se događa s ljudima kada se suoče s određenim rizicima. Objee knjige pridonose boljem razumijevanju socijalne isključenosti na konceptualno-

teorijskoj, ali i na empirijskoj razini. Osim toga, one nemaju samo analitičke pretenzije nego pokušavaju ponuditi i rješenja za postojeće probleme.

Zoran Šućur

REVUE INTERNATIONALE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Godina 55, 2002.

Prvi broj ovoga uglednog časopisa, kojeg izdaje Međunarodno udruženje za socijalnu sigurnost (ISSA), u cijelosti je posvećen starenju stanovništva, koje predstavlja prvorazredan izazov sustavima socijalne sigurnosti. Ovaj se broj pojavio uoči Druge svjetske konferencije o stanovništvu, koja je sredinom prošle godine održana u Madridu.

U uvodniku kojeg je napisao Roland Sigg, podsjeća se na Prvu svjetsku konferenciju o stanovništvu održanu 1982. godine u Beču, a koja je doprinijela razvoju novog koncepta pristupu starosti. Tada je usvojen Plan akcije za primjenu toga novog koncepta. Napredak je u tome što su stari ljudi na načelnoj razini promovirani kao socijalni partneri s punim pravima i dostojnim mjestom u društvu. Danas, dvadeset godina nakon bečke konferencije, starenje se iz razvijenoga proširilo na nerazvijeni dio svijeta (npr. na Kinu), pa je postalo općesvjetski problem. Nadalje, starenje populacije i transformacija ekonomije nametnuli su potrebu da se sve to promatra u širem kontekstu razvoja, drugim riječima da se starenje situira u perspektivu cjelokupnoga životnog ciklusa. Radi se o tome da se nalazimo pred "društvom dugoga vijeka", za kojeg se više-struko moramo pripremiti. Bit je nove strategije da "... svi ljudi mogu stariti u si-

gurnosti i dostojanstvu i da nastave participirati u društvenom životu i koristiti sva svoja prava". Radi ostvarenja toga cilja predviđa se više mjera. Prije svega, radnici koji se primiču mirovinskoj dobi ne smiju niukom smislu biti diskriminirani. Preporučuje se odlazak u mirovinu prema vlastitom izboru, što znači da postupno treba ukidati oblike obveznog umirovljenja. U pogledu zaštite starosti i prevencije siromaštva treba promovirati programe koji će svim radnicima, uključujući one koji rade u neformalnom sektoru, jamčiti minimalni dohodak. To je posebno važno za socijalno ranjive skupine stanovnika.

U ovom broju pažnju privlači članak Dalmar Hoskins pod naslovom *Razmišljanja na temu starenja*. Autorica upozorava na činjenicu da rasprava o starenju može u drugi plan potisnuti veoma važna pitanja, kao što su ona vezana za tržište rada. Drugi je članak Marie Augusztinovich u kojem se ona bavi mirovinskim sustavom. Autorica iznosi zanimljivo zapažanje prema kojem je mirovinski problem najviše zaoštren u Srednjoj Europi (zanimarila je Istočnu Europu), gdje su u prošlom stoljeću mirovinski sustavi i nastali. Ova autorica upozorava da rasprava o javnim i privatnim mirovinama zanemaruje druga pitanja, kao što je pokrivenost mirovinskim osiguranjem, izvori sredstava itd., a koja su važna za funkcioniranje mirovinskog sustava.

Zanimljiva zapažanja nalazimo u članku Jamesa H. Schulza *Evolucija koncepta mirovina: predviđanje za 2050*. Schulz iznosi tezu da je mirovina u osnovi više vezana uz ekonomske, a manje uz demografske činioce. Zato predlaže da se, dugoročno, zahtjev za mirovinom zamijeni revandikacijom za slobodnim vremenom. U stvari, radi se o pozivu na fleksibilnost, odnosno na mogućnost većeg izbora između plaćenog rada i neplaćenih aktivnosti. No to je još vrlo daleko od današnje realnosti! Da malo ironiziramo: u