

U knjizi se zaključno raspravlja o implikacijama pojedinih javnih politika, koje bi računale sa značajnijim udjelom neprofitnog sektora u njihovim djelatnostima. Ako se računa s javnim sektorom okrenutim korisnicima, onda je uloga organizacija civilnog društva nezamjenljiva. Istraživanja pokazuju da su korisnici usluga ovoga sektora spremni platiti više.

Efikasnost i efektivnost javnog sektora sve se više preispituju. Probleme tromosti i birokratizacije javnog sektora moguće je prevladati poticanjem razvoja neprofitnog sektora. Doprinosi građana i gospodarskog sektora veoma su važni i doprinose izgradnji socijalnog kapitala. U tom smislu potrebno je povećati porezne poticaje za davanja u općekorisne svrhe, povećati dotacije koje daje vlada, te povećati napore u prikupljanju dodatnih sredstava.

Ova je knjiga veoma vrijedan doprinos istraživanju ekonomske vrijednosti neprofitnog sektora. U njoj se nastoji problematizirati i mjerjenje građanskih vrлина, što je u gospodarskom smislu teško mjerljivo, ali ima sasvim jasan doprinos održivom socijalnom razvoju i gospodarskom prosperitetu. Prigovori koji bi se uputili autorima knjige odnose se na činjenicu da su uglavnom korištena britanska i američka iskustva u neprofitnom sektoru. Zbog tradicije i prirode socijalnih režima u ovim zemljama, može biti postavljeno i pitanje primjenljivosti ovih istraživanja u drugim zemljama.

Ipak, svakome tko se zanima za sveobuhvatne probleme razvoja neprofitnog sektora, posebno onima koji bi se htjeli baviti pitanjima gospodarskih pokazatelja neprofitnog sektora u Hrvatskoj, ova se knjiga preporuča kao nezaobilazna literatura.

Gojko Bežovan

EUROPEAN WELFARE FUTURES Towards a Theory of Retrenchment

Giuliano Bonoli, Vic George,
Peter Taylor-Gooby

Polity Press, 2000.

Socijalna politika jedna je od najpropulzivnijih društvenih disciplina sadašnjice, a da je tome tako govori i nepregledan niz novih knjiga iz ovog područja. Vrlo je teško, stoga, među mnogobrojnim novim naslovima izabrati one najzanimljivije za prikazivanje hrvatskim čitateljima. Premda je izbor uvijek subjektivan, mišljenja sam da bi upravo ova knjiga mogla polučiti "izborni konsenzus". Riječ je, naime, o sustavno napisanoj knjizi koja pregledno analizira sva najvažnija socijalno-politička pitanja sadašnjice, razmatra različite teorije i pristupe te daje svoj uvid u mnoge dileme. Oni koji nemaju prilike pratiti recentnu literaturu njome se mogu poslužiti kako bi popunili praznine, a onima informiranijima ona pomaže u sustavnoj klasifikaciji različitih pristupa, odnosno sagledavanju njihovih različitih komponenti.

Knjiga je podijeljena u 8 poglavlja. U prvom, uvodno-didaktičkom poglavlju (*Explanations of the Growth of State Welfare*), opisuju se različite teorije razvitka državnih socijalnih programa u 20. stoljeću te se postavlja pitanje u kojoj mjeri te teorije mogu adekvatno opisati recentne promjene u socijalnim politikama. Koje su to recentne promjene, objašnjava se u drugom poglavlju (*New Directions in European Welfare Policy: From Decommmodification to Recommodification*). Neovisno o tome na koji način promatrali i ocjenjivali suvremene socijalne trendove očito je riječ o nizu reformi koje poduzimaju gotovo sve europske zemlje. Autori detaljno opisuju najnovije promjene u mirovinskom osiguranju, zdravstvenoj skrbi, osiguranju od nezaposlenosti. Primjerice, u mirovinskom području, UK je već za vrijeme vlasti M. Thatcher započelo s indeksacijom mirovina samo prema inflaciji što je, primjerice, bazičnu mirovinu smanjilo s 32% prosječne plaće 1983. godine na 22% deset godina kasnije. Od 1986. ohrabruje se izlazak iz tzv. državne na zaradama zasnovane sheme (SERPS) k privatnom osiguranju, a to je do 1993. godine učinilo 5 milijuna zaposlenika.

Slijedom takvih mjera UK danas nema financijskih problema u mirovinskim programima, ali ima problema s neadekvatnom pokrivenošću onih čije su zarade male pa si ne mogu osigurati dodatnu mirovinu. Italija, koja je bila poznata po vrlo velikodušnome javnome mirovinskom sustavu, provela je dvije reforme 1992. i 1995. godine. Ova je druga bila radikalnija jer je uvela izračun mirovina prema (doduše fiktivnoj) shemi sustava definiranih doprinosa. Švedska je, također, provela veliku reformu svog tzv. ATP sustava pooštavanjem niza kvalifikacijskih uvjeta, ali je izvela i radikalniji iskorak uvođenjem potpuno financiranih fondova za koje se odvajaju dio (2%) postojećih doprinosa. Reforme su, nakon mnogih pregovora i otpora, provedene i u Francuskoj i Njemačkoj. Na temelju svega autori zaključuju da je, premda još ne dramatičan, trend rekomodifikacije ipak prisutan, što znači da raste ovisnost o tržištu i privatnom osiguranju.

Treće poglavlje (*Globalization and the Welfare State*) razmatra danas najaktualniju temu odnosa globalizacije i socijalne države. Teorija globalizacije i njenog utjecaja na socijalnu politiku ima bezbroj. Autori, ipak, identificiraju četiri pogleda na odnos globalizacije spram socijalne budućnosti. Prvi pristup tvrdi da globalizacija traži više, a ne manje javnih usluga i to zbog dva razloga: zahtjev za povećanom kompetitivnošću traži veće ulaganje u obrazovanu radnu snagu, a fleksibilnost na tržištu rada traži adekvatnu zaštitu radnika koji će često ostajati bez posla, odnosno biti prisiljeni prihvaćati slabo plaćene, nesigurne i nezaštićene poslove. Drugi je pristup klasičan neoliberalni pristup koji uzrokuje ekonomskih problema vidi u visokoj razini javnih troškova. Treći pristup pokušava naći srednji put između dva prethodna i inzistira na aktivnim mjerama socijalne zaštite. Četvrti pristup minimizira potencijalni utjecaj globalizacije, odnosno maksimizira državne mogućnosti u održavanju javnofinanciranih programa. Autori nakon svoje analize tvrde da se utjecaj ekonomske globalizacije ne smije zanemariti, a da je glavno pitanje na koje valja odgovoriti kako kombinirati poslovnu kompetitivnost sa socijalnom harmonijom i zadovoljavanjem adekvatnoga minimalnoga životnog standarda za sve članove društva. Dodajmo, priznanje potrebe održavanja socijalne harmonije i adekvatnoga životnog standarda važna je početna pozicija u sagledavanju mogućih političkih alternativa.

U četvrtom poglavlju (*Welfare Politics: The Narrowing of the National Conscience*) autori se najviše pitaju u kojoj je mjeri potreba za plaćanjem javnih usluga i dalje podržana od većine građana. Niz teorija sugerira da su se dominantni stavovi promijenili: pojava nesigurnoga i rizičnog društva (Giddens, Beck), političke i ekonomske promjene koje su dovele u pitanje punu zaposlenost i stabilnu obitelj (Jessop), teorije racionalnog izbora u području socijalne politike (Le Grand), kulturološki postmoderni zaokret (Inglehart), socijalno razočaranje (Glennester) itd. Na osnovi međunarodnoga istraživačkog projekta (*International social survey project – ISSP*) u razdoblju 1985. do 1996. godine nisu zapaženi znatniji pomaci u stavovima građana (primjerice u odgovorima na pitanja o vladinoj odgovornosti za punu zaposlenost, dohodovnu redistribuciju i sl.). Ipak, postoji jasna distinkcija između liberalnog SAD-a i europskih naroda sa snažnijom socijalnom tradicijom. Unutar europskog konteksta, a među analiziranim zemljama, područje bivše Istočne Njemačke i Italija pokazuju veću podršku redistribuciji. No, svi programi nemaju istu podršku i što je najzanimljivije, najskuplji i najveći programi (zdravstvo, mirovine) zaslužuju najveću podršku, očito stoga što od takvih programa direktnu korist osjete gotovo svi. Ugroženiji su manji programi, ali zapravo oni nužni za one koji se nadu u teškim životnim situacijama (nezaposlenost, siromaštvo). Sliku otežava činjenica da će se većina istodobno založiti za manje poreze i manje doprinose.

Peto poglavlje je gotovo ključno za ovu knjigu jer raspravlja detaljno o najutjecajnijim pristupima razvoja socijalne politike u proteklom desetljeću (*The Neo-liberal Argument for Welfare Retrenchment*). Upravo suprotstavljajući se takvim neoliberalnim argumentima i ocjenjujući ih primarno ideolojskim, autori ukazuju na niz pozitivnih posljedica javnih izdataka. Prvo, javne usluge, pogotovo obrazovanje, poboljšavaju kvalitetu radne snage te time podižu produktivnost i potiču ekonomski rast. Drugo, vladini programi doškolovalanja i obučavanja te mjere aktivne politike na tržištu rada osiguravaju više posla te usklađuju ponudu i potražnju za radnom snagom na regionalnim i lokalnim razinama. Treće, naknade socijalnog osiguranja potiču potrošnju i time usporavaju moguće recesije. U rapidno promjenljivoj tehnološkoj svijetu podrška radni-

ka u uporabi novih tehnologija je krucijalna, premda tehnološke promjene u kratko-ročnom razdoblju vode povećanoj nezaposlenosti. Novčane naknade upravo ohrabruju radnike da prihvate industrijske promjene bez velikih industrijskih konflikata. Peto, adekvatna socijalna zaštita svih dijelova stanovništva povećava socijalnu stabilnost društva, posebno ako je to popraćeno punom zaposlenošću. Ukratko, nije ni dobro niti istinito isticati samo negativne strane javnih izdataka, već treba dobro promotriti i niz njihovih pozitivnih aspekata.

U šestom poglavlju (*Squaring the Welfare Circle*) autori sumiraju na koji način različite države stvarno odgovaraju na ove tako različite pritiske, odnosno kontradiktorne zahtjeve. Na početku poglavlja se identificiraju dva temeljna pogleda: pesimistički i optimistički. Prvi pogled dominira kod autora koji su analizirali politiku štednje i ograničavanja troškova u zemljama engleskoga govornog područja. Oni na adaptaciju socijalne države gledaju kao na igru s nultim ishodom – vlade mogu ili povećati poreze ili smanjiti naknade (odnosno kombinirati oboje). Drugi je pogled nazočniji u EU, a čini se da ga u zadnje vrijeme dijeli i OECD. On ne prihvaća dominaciju nultog ishoda, već smatra da javni troškovi mogu povećati ekonomski rast i tako stvoriti novi manevarski prostor redistribucije. Riječ je o “investicijskoj” dimenziji socijalne politike, vidljivoj posebice u području obrazovanja, politike na tržištu rada i obiteljske politike. No, da dileme nisu nikako jednostavne pokazuje daljnja analiza koja fokusira povećane zahtjeve (nedostatna zaposlenost, starenje stanovništva) i smanjenju sposobnost financiranja (smanjena stopa ekonomskog rasta, male mogućnosti povećanja poreza).

Sljedeće poglavlje (*The Impact of Institutional Frameworks*) razmatra institucionalne okolnosti provođenja socijalnih reformi. Riječ je o prečesto zanemarenom problemu, tj. nesagledavanju svih okolnosti koje utječu na to na koji se način, pod kakvim uvjetima i s kojim snagama može izvesti pojedina reforma. Utjecaj dosada prijednog puta, odnosno postojećih institucionalnih aranžmana na nove reforme, tj. način na koji se u pojedinoj zemlji provode reforme sve je vidljiviji. Taj utjecaj danas posebno ističu oni istraživači koji žele objasniti zašto usprkos mnogim predviđanjima nije došlo do snažnije konvergencije u so-

cijalnim politikama različitih zemalja. Proučavanje institucionalnih aranžmana jako je važno jer politički reformatori (ako žele biti uspješni) moraju točno znati koja će grupa i na koji način željeti blokirati promjene, kome određene promjene koriste, a kome ne. Valja voditi računa o činjenici da će se smanjenje nekih naknada vrlo bolno osjetiti, dok će možda istodobno poduzeto smanjenje poreza biti manje vidljivo jer se korist difuzno širi kroz cijelo stanovništvo pa je konkretnu korist puno teže identificirati. Razlika jest i da li se reformiraju veliki programi (mirovine, zdravstvo) ili oni manji koji nemaju takvu javnu podršku (programi za siromašne i nezaposlene). Vrlo je zanimljiva činjenica da će vlade koje imaju punu kontrolu nad provođenjem politike lakše izvesti određene reforme, ali će puno teže izbjeći javnu osudu zbog provedenoga smanjivanja socijalnih prava. Suprotno tome, korporativni sustavi gdje u socijalnoj politici sudjeluju različiti partneri sa svojim legitimnim interesima (primjer Njemačke) ili koalicijske vlade teže će doći do konsenzusa oko reforme, ali će implementacija biti lakša, a krivnja podijeljena. Primjer kontinentalnih europskih zemalja je posebice zanimljiv jer su početkom 90-ih dominirala uvjerenja kako te zemlje neće biti sposobne izvesti planirane reforme, zbog čvrsto ukorijenjenih različitih interesa. Reformski je put, doduše, nešto duže trajao, ali su mnoge reforme ipak izvedene. Recentni hrvatski problemi s provođenjem socijalnih reformi pokazuju kako se uglavnom nije vodilo računa o institucionalno-interesnim podjelama te su sve reformske ideje u startu bile kompromitirane nesagledavanjem realnih poteškoća, nespremnosti na pregovaranje i kompromise, nekomunikacijom s javnošću.

U zadnjem, vrlo jezgrovitom poglavlju (*European Welfare Futures*), autori sumiraju svoje zaključke. Identificiraju devet trendova koji će utjecati na politiku u budućnosti: očekuje se i dalje rast zahtjeva i potreba za javnom socijalnom intervencijom, mogućnosti financiranja tih programa i dalje će biti ograničene, štednja će se i dalje pojavljivati kao najvažniji zadatak, privatni profitni i neprofitni programi će popunjavati prazninu između povećanih zahtjeva i smanjenih mogućnosti financiranja, rasprave o politici tržišta rada te globalizacijski pritisci će se intenzivirati, trendovi će se i dalje razlikovati između pojedinih

zemalja, veća je vjerojatnost porasta nejednakosti i relativnog siromaštva u svim zemljama u bliskoj budućnosti, povećane jednake mogućnosti za žene će se i dalje razvijati, ali vjerojatno ne i za ostale manjinske ili diskriminirane skupine, na europskom kontinentu će se vjerojatno zadržati trend ekonomskog rasta i prosperiteta, usprkos povećanju broja socijalno isključenih. Na socijalnu politiku u europskim zemljama pojačano će utjecati i institucije EU, odnosno nastojanja formuliranja istih ili sličnih socijalnopolitičkih ciljeva. Konačno, europske socijalne države u srednjoročnoj će budućnosti biti manje velikodušne, više orijentirane na zapošljavanje i jednostavno nacionalne, zaključuju na samom kraju autori ove inspirativne i vrlo informativne knjige.

Siniša Zrinščak

JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY

Godina 11, 2001.

Godištem 2001. časopis *Journal of European Social Policy* ušao je u 11 godinu izlazenja. Dosadašnjih 10 godina časopisa komentirali su u uvodniku prvog broja ovog godišta novi glavni i odgovorni urednik Ian Gough i njegova zamjenica Emma Carmel. Osvrćući se na ideju pokretanja časopisa koji će ekskluzivno fokusirati europsku socijalnu politiku (ili socijalnu politiku u europskom kontekstu), oni su evocirali dva događaja koja su na samom početku 90-ih podvukli potrebu za novim časopisom: pad Berlinskog zida te jače povezivanje zemalja EU (markirano tadašnjim pripremama za donošenje Ugovora iz Maastrichta). O tome što se sve u međuvremenu dešavalo s područjem socijalne politike te idejom socijalne Europe postoje različita mišljenja. Po mnogima, ona je još uvijek na začelju europskih interesa. Časopis je, ipak, doprinio razjašnjavanju mnogih dilema te je potaknuo niz komparativnih istraživanja i studija. Za to su najzaslužniji dosadašnji glavni urednik Graham Room i zamjenica Anne Jamieson. Novi urednici, pak, smatraju da postoje znaci pojačanog interesa za socijalnu

Europu. Uvođenje eura pojačat će, nesumnjivo, interes za socijalnom kohezijom. Tzv. europski socijalni model preživio je oštar napad neoliberalnih kritika te ga sad čak i neke međunarodne agencije (Svjetska banka) otkrivaju kao zanimljiv model. Konačno, mnogobrojne, brze i neizvjesne društvene promjene nalažu stalnu prilagodbu pojedinih socijalnih politika. O svemu tome i dalje će se raspravljati na stranicama ovog časopisa, ističu njegovi novi urednici. Valja, također, notirati činjenicu da su u uredništvo časopisa ušli još neki eminentni profesori i istraživači socijalnih politika: G. Esping-Andersen, J. O'Connor, P. Pierson, M. Rhodes i B. Siim.

U broju 1 za 2001. godinu pozornost privlači rad Heikkia *Ervastia Class, individualism and the Finnish welfare state*. U povijesti razvoja skandinavske socijalne države srednja je klasa odigrala ključnu ulogu u podržavanju i širenju univerzalne socijalne zaštite te univerzalnih usluga. Pitanje jest što se danas dešava sa srednjom klasom te kako promjene u njenoj strukturi i društvenoj poziciji utječu na legitimaciju socijalne države. O tome postoje dvije različite teorije. Prva, tzv. teorija zasićenja, kazuje da će legitimitet socijalne države dolaziti u pitanje u mjeri u kojoj pripadnici srednje klase odbacuju solidarističku klasnu ideologiju te prihvaćaju individualističke vrijednosne orijentacije. Druga teorija, tzv. teorija o ireverzibilnosti, smatra da srednja klasa i dalje snažno podržava socijalnu državu i to zbog niza mogućih razloga (ovisnost o univerzalnim uslugama, veliki udjel zaposlenih žena u javnom sektoru, recentne ekonomske recesije i sl.). Upravo je ove dvije (te niz pomoćnih hipoteza) testirao autor ovog rada temeljem anketnog istraživanja. Istraživanje je ukazalo na niz zanimljivih rezultata. Premda je evidentna sklonost k privatizaciji i kritici socijalnih servisa, javnost je ipak naklonjenija zadržavanju i poboljšanju postojećih javnih usluga. Posebno je zanimljivo da su indikatori višeg stupnja obrazovanja, više klasne pozicije (prema subjektivnim kriterijima) te višeg dohotka povezani s nižim stupnjem individualističke kritike socijalne države. Primijećen je i dalje jak utjecaj političkih ideologija na stavove o socijalnoj državi, premda danas ima dosta studija koje govore (očito neutemeljeno) o smanjivanju političko-ideološkog utjecaja na niz društvenih pitanja. Prema dobnoj strukturi, najviše nezadovoljstva socijalnim uslugama iz-