

# Utjecaj globalizacije na manje zemlje te uloga manjih zemalja u procesu globalizacije: primjer socijalne politike i socijalnog rada

Horst Sing  
Fakultät für Soziale Arbeit  
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt  
Eichstätt, Deutschland

Izvorni znanstveni članak  
UDK: 316.344.7:304  
Primljeno: rujan 2001.

*Od samoga svog početka, slijedom industrijalizacije i demokratizacije društva, socijalna politika i socijalni rad bili su ugrađeni u kontekst zakonodavstva nacije, vrijednosnog sustava socijalne države i stvaranja funkcionalnih sustava. Posebno je prvi val globalizacije, nakon Drugoga svjetskog rata, favorizirao ideju da bi se sinergijski efekti ove trijade, osobito u tzv. prvom svijetu, mogli nastaviti i proširiti nakon hladnoga rata, a nakon nekog vremena mogle bi se u to uključiti i zemlje nekadašnjega Istočnog bloka, a s vremenom i zemlje tzv. trećega svijeta.*

*No čini se da, umjesto jačanja ove trijade, sadašnji procesi globalizacije sve više favoriziraju one funkcionalne sustave čiji se kapaciteti i produktivnost stalno povećavaju, ali samo u okviru njihove specifične etike i specifičnih interesa ("kodeksa"). Na taj način kompeticija ovih funkcionalnih sustava (a posebno "globalnih igrača" čiji su predstavnici ekonomska, tehnološka i financijska snaga) sve više postaje motor globalizacije, slabeći istodobno značaj klasičnih vrijednosti ideologije socijalne države, te ulogu države, nacije i političkih sustava u ovakvoj nacionalnoj i međunacionalnoj interakciji.*

*Manje zemlje posebno osjećaju izazov tekućih procesa globalizacije: bogate zemlje (npr. nordijske zemlje u Europi) boje se da će "globalni igrači" potkopati nacionalnu zajednicu solidarnosti koju su sve dosada gradile pomoću visokoosposobljenih sustava socijalne sigurnosti i obrazovanja. Nacije bivšega istočnog bloka također se uključuju u temeljni transformacijski proces, a budući da moraju izgrađivati nove socijalne strukture, podvrgnute su dvostrukom izazovu: transformacije i globalizacije. Reakcija predstavnika socijalne politike i socijalnoga rada često je rezignacija ili povlačenje u pseudoetički geto, s osjećajem moralne superiornosti. Međutim, takav stav je kontraproduktivan. Socijalna politika mora postati nešto poput samostalnoga funkcionalnog sustava. U tom novom kontekstu socijalna politika i socijalni rad dobit će nove dimenzije, ali to neće značiti da će se uloga države ili nacije polako marginalizirati. U sadašnjim procesima globalizacije osobito je važna uloga manjih zemalja, jer je u njima nacija najveća institucija koja istodobno povezuje demokratski legitimitet, snagu političkog pritiska i određenu transparentnost.*

**Ključne riječi:** globalizacija, male zemlje, socijalna politika, socijalni rad.

## UVOD

Općenito govoreći, sve su zemlje u posljednjih desetak godina iskusile teške promjene u socijalnoj politici i socijalnome radu uzrokovane procesima globalizacije. Posljedice izazvane time bile su umnogome posve različite od onih u prva četiri desetljeća iza Drugoga svjetskoga rata (Trevillion, 1997.:1-8). U zemljama u kojima se to još nije dogodilo, njihova socijalna politika i socijalni rad moraju

biti spremni na to da će uskoro doći do takvih teških promjena.

Za predstavnike socijalne politike i socijalnog rada ove su promjene bile ne samo teške nego i bolne, pa čak su značile socijalni korak unatrag. Neki stručnjaci idu tako daleko da sadašnju globalizaciju poistovjećuju s čistim zlom, i imaju dijametralno oprečno stajalište od onih ekonomista koji "propovijedaju" utopiju po kojoj će globalizacija tržišta biti počeo-

tak kraja povijesti, uvođenjem širom svijeta doista civilnog društva, a time logično (barem na duge staze) i društva socijalne pravde koje se ne temelji na umjetnim intervencijama države nego na kreativnim ljudskim sposobnostima.

Letimičan pregled povijesti može nam objasniti zašto je tome tako. Socijalna politika, sustavi socijalne sigurnosti i organizacija profesionalnoga socijalnog rada do Drugoga svjetskoga rata razvijali su se uglavnom u ekonomskom, političkom, pravnom i kulturnom kontekstu koji je uvelike bio određen normativnim, strukturnim i empirijskim preduvjetima nacije (Ritter, 1992.). Istodobno se pretpostavljalo da pripadnici nacije mogu, barem donekle, svojim glasovima utjecati na temeljne uvjete vlastite fizičke, ekonomske i socijalne sigurnosti. Granice njihove nacije (pod uvjetom da nema vojne invazije) bile bi pouzdana brana od opasnosti što je nosi međunarodna utakmica, usprkos svjetskoj ekonomskoj krizi iz 1929. godine. Uspješnije su nacije postale ponosne na razvoj svoga posebnoga, nacionalnog modela u građenju nacije, tj. na političke i kulturne vrijednosti, ekonomsku i vojnu moć, razinu sustava socijalne sigurnosti i dr. Oni manje uspješni nastojali su oponašati one uspješnije (ili su na to bili prisiljeni), kada su ih ovi kolonizirali u bilo kojem smislu.

U usporedbi s razdobljem između Prvoga i Drugoga svjetskoga rata, prvi val globalizacije poslije II. svjetskoga rata bio je doista silovit. Postignuća socijalne države su se naglo razvila, osobito u tzv. prvom svijetu. Usprkos kulturnim, političkim i ekonomskim razlikama među nacijama, one su se razvile na zajedničkom, zapadnjačkom obrascu socijalnih vrijednosti. Istodobno je ovaj prvi val globalizacije povećao moć i ugled političke klase u svakome od tih društava, i poticao razvoj svih njihovih segmenata. Barem je tako bilo u zapadnome svijetu (*Wirtschaftswunder* – “gospodarsko čudo”). U tzv. drugome svijetu ova su dostignuća u očima “nomenklature” bila projekt budućnosti (“socijalizam će preskočiti kapitalizam i bez toga da ga sustigne”), a slaba i tiha opozicija u tim zemljama nadala se da će otklon od “postojećeg realnoga socijalizma” biti “komunizam s ljudskim licem” ili, što je nemoguće, njegov potpuni kraj u zlatnome dobu socijalističke

tržišne ekonomije. “Treći” je svijet razmatrao treći put između ova dva ideološka, politička i ekonomska takmaca u bipolarnome svijetu, suprostavljenome u hladnome ratu, koji je u više navrata prijetio nuklearnim ratom. Međutim, trećega puta zapravo nije bilo. Treći svijet nije predstavljao zajednicu veće solidarnosti, kao što su to ideolozi trećega svijeta i naglašavali. On se, još više nego “prvi” svijet, podijelio na bogate i ubrzo na visokorazvijene dijelove, dijelove u razvoju, manje razvijene dijelove, kao i na krajnje marginalizirane i isključene dijelove, razumijevanje kojih prelazi granice znanstvene racionalnosti.

Raspad sovjetskoga bloka, koji je postao očit nakon pada Berlinskoga zida, potaknuo je novi val globalizacije. To se već neko vrijeme moglo i očekivati. Međutim, taj se proces ubrzao kada su globalni igrači, poglavito gospodarstvo i određene tehnologije, bili u mogućnosti koristiti nove metode komunikacije i interakcije diljem svijeta.<sup>1</sup>

Globalizacija funkcionalnih sustava u nacionalnim društvima, tj. gospodarstvo, znanost, pravo, medicina, tehnologija te njihova legitimnost i motivacija u kontekstu novih racionalizacija, proizvela je ogromna postignuća na svim razinama i svim područjima stjecanja i prosperiteta. Istovremeno, nakon kratkog razdoblja euforije, za funkcionalne je sustave postala upitna nada prvog vala globalizacije da će ideju o socijalnoj državi moći podupirati novim, snažnim poticajima.

Umjesto pokretanja novog vala sveopćeg standardiziranja, još uvijek važećega “kolektivnog samopovezivanja” suvremene demokratske države, tj. izbjegavajući i uklanjajući socijalno isključivanje, ideja socijalne države postajala je sve više i više filozofija iz “druge ruke”, u tzv. postmodernim društvima. Socijalno tržišno gospodarstvo, koje je do tada i ne bez uspjeha propagiralo i ostvarivalo ravnotežu moći između socijalne države, izgrađivanja nacije i globalizacije funkcionalnih sustava, sve je više zamjenjivalo znanstvene teorije, te političke i ekonomske strategije koje su favorizirale samostalnost funkcionalnih sustava, s njihovim posebnim “kodeksima” i interesima, posebnom ekonomijom i tehnologijama. Ostvarivanje još uvijek neospornog prava da se nastavi sa sve intenzivnijim zahtjevom za stalnim povećanjem razine, što se posljednjih godina

<sup>1</sup> Za pristup složenoj raspravi o “globalizaciji” još je uvijek vrlo korisno djelo Antony Giddensa, 1990.

promijenilo u prilog nadi da će tržište moći učiniti ono što socijalna država ne može. Međutim, čini se da se radi o još jednoj utopiji (Willke, 1991.:765). Pokazalo se da je povećanje blagostanja sve više i više ovisno o tržištu, a s proizvodnjom blagostanja stvaraju se novi socijalni problemi. Možemo reći da *Mehrwert* globalizacije tržišta nije nužno kompenziralo probleme što ih je samo stvaralo. Povećanje nezaposlenosti u mnogim regijama i sektorima globalnoga društva (čak i u bogatim zemljama) te povećanje nejednakosti<sup>2</sup> širom svijeta, samo su neki od najistaknutijih fenomena ovoga razdoblja globalizacije.

Na temelju takvog scenarija, čini se, mnogi predstavnici socijalne politike i socijalnog rada biraju između rezignacije i nostalgijskih snova s jedne i "vjerovanja koje je kontradiktorno stvarnosti" s druge strane. Prvo znači povlačenje u male skupine socijalne prakse, ili pak u fantaziju da su dio etički dobre, ali usamljene elite. Druga opcija budi varljivu nadu da će jedan od sljedećih izbora voditi općim promjenama koje će zaustaviti negativne posljedice globalizacije u cjelini.

Međutim, svjesni smo da nam povijest već od prvih valova industrijalizacije i njezine globalizacije u 19. st. ukazuje na to da su stavovi toga tipa neka vrsta bijega, a istovremeno su uvelike kontraproduktivni, posebno kada su ispunjeni moralnoubojnim arsenalom tipa – globalizacijski će buldožer nastaviti svojim putem sve dotle dok ne postoji realna (djelomična) alternativa "prirodnoj" i nekontroliranoj globalizaciji funkcionalnih društvenih sustava. No neizbježna je činjenica da je time otvoren put nadolazećim velikim "slijepim mrljama" u socijalnom području. Te "slijepo mrlje" ne moraju biti preopasne za funkcioniranje globalnog sustava kao cjeline, ili za njegove važnije dijelove. Međutim, one se ne moraju prihvatiti ili uzimati u obzir sve dotle dok je na snazi *Magna Charta* Ujedinjenih naroda i ustavi demokratskih društava. No one predstavljaju "neobilježene prostore" teškoga siromaštva najmanje jednoga, dva ili tri milijuna ljudi.<sup>3</sup>

Pitanje na koje ću se usredotočiti je sljedeće: mogu li socijalna politika i socijalni rad u manjim zemljama igrati posebnu ulogu u na-

porima da se u novom valu globalizacije promijeni ideja klasične socijalne države?

Svoja razmišljanja o toj mogućnosti prezentirat ću u tri dijela. Prvo, želim istaći neka pitanja vezana uz problem uključenosti/isključenosti u procesu globalizacije. Drugo, dat ću posebno neke prijedloge o tome kako socijalni rad može odgovoriti na ove izazove. Treće, objasniti ću ulogu tzv. manjih zemalja u socijalnoj politici i socijalnom radu u sadašnjem valu globalizacije.

### PROBLEM SOCIJALNE UKLJUČENOSTI/ISKLUČENOSTI U SADAŠNJEM VALU GLOBALIZACIJE: NEKA FUNDAMENTALNA PITANJA

Još je uvijek posve uobičajena konstatacija da je "ekonomizacija" društva glavni uzrok entropije vrijednosti klasične socijalne države. Do sada se socijalna država održala makar u visokorazvijenim zemljama. Također se često kaže da globalna tržišna utakmica nužno vodi ka socijalnoj asimetriji. Stoga bi bilo nužno pokušati uravnotežiti ovu vrstu tržišta koje, s jedne strane, vodi rasipanju novca u potrazi za iracionalnim stilom života i raskoši, a s druge, dovodi do rezanja troškova na području sustava socijalne sigurnosti i socijalnog rada.

Međutim, započnemo li ozbiljnu analizu funkcionalnog i nefunkcionalnog konzumiranja, te proizvođača "dobrih" i "loših" proizvoda, nećemo naći jasnu razliku između "dobrog" ili nužnog konzumiranja/tržišta i onog "lošeg", čak i u svjetlu univerzalnih vrijednosti. Tako npr. prijeko potrebno rješavanje problema očuvanja okoliša, zdravstvene zaštite i globalne borbe protiv apsolutnog siromaštva, ovisi o posebnim društvenim, funkcionalnim sustavima, koji nas istovremeno opskrbljuju dostignućima i proizvodima koji pripadaju iracionalnome životnom stilu. "Zelena revolucija" je, primjerice, u Indiji osigurala dovoljno hrane za prehranu svog stanovništva, ali je industrija poljoprivrednih proizvoda mnoge seljake otjerala u siromaštvo. Sofisticirana medicina je neophodna u borbi protiv raka i AIDS-a, ali u mnogim zemljama stanovništvo dijeli u dvije klase. Industrijalizacija stvara i uništava radna mjesta, izaziva migracije i nove socijalne izazove.

<sup>2</sup> Tako npr. jedna vrlo oprezna studija MOR-a započinje rečenicom da "se globalizacija dešava u kontekstu povećanja nejednakosti i rastuće percepcije nesigurnosti zaposlenja" (Torres, 2001.:2). Navedena analiza ne budi veliku nadu da će se "socijalnoprishvatljivo svjetsko gospodarstvo" ostvariti sljedećih desetljeća.

<sup>3</sup> Vidjeti: Human Development Report, 1993., ili izvještaj Pierrea Bourdieua, 1993.

No to još nije sve. Postoji golem porast troškova vezanih za socijalnu sigurnost, koji nije uzrokovan samo porastom nezaposlenosti nego i postojećim demografskim kretanjima, te napretkom dijagnostike i liječenja unutar zdravstvenog sustava, što onda logično vodi prema samoispunjavajućem "predskazanju" racionalnoga začaranoga kruga. Starenjem stanovništva i unaprjeđivanjem njegova zdravstvenog tretmana, zdravstveni sustav postaje sve skuplji. I konačno, broj ljudi s neizlječivim bolestima se povećava. Stoga je razumljivo da će ljudi, kojih se to zapravo direktno tiče (a to smo svi mi), zahtijevati da se ne prekine i da se ne odustane od mogućnosti sofisticiranoga i skupoga zdravstvenog sustava.<sup>4</sup>

Probleme rezanja troškova u socijalnome radu nalazimo posvuda. Oni su ugrađeni u društvo, u globalno društvo, u kojem su funkcionalni sustavi glavni akteri i u kojem je svaki od njih vođen posebnom racionalnošću. Sudeći prema njihovoj vlastitoj racionalnosti, oni su vrlo uspješni. Međutim, oni nisu direktno povezani s praksom univerzalnih vrijednosti što ih zahtijeva socijalni rad i sva ljudska bića dobre volje. To nemaju čak i politički funkcionalni sustavi, jer njihov "kodeks" racionalnosti je stjecanje legalne moći, te njezino zadržavanje ili gubljenje. No ako smo pošten, priznat ćemo da to nema ni socijalni rad. Funkcionalni sustavi visokorazvijenih društava umnogome osiguravaju sjajna postignuća samo u "zajedničkoj pošti", što će reći s nuspojavama koje su često istodobno pozitivne i negativne, te pomiješane u nerazmrsivom kauzalitetu. Sud o tome što je dobro a što loše često ovisi o tome da li ga daju osobe koje donose odluke, zainteresirane osobe ili osobe koje su izvan cijele te priče (Luhmann, 1990.). Ili, drugim riječima, u kontekstu novog vala globalizacije čak i visokorazvijena društva mogu istodobno izgledati i kao bogata društva i kao siromašna društva, ovisno o tome koji se problem obrađuje te koja se strana medalje ispituje. Međutim, posve je sigurno da, ako još uvijek postoji racionalna sigurnost, tada postoji i znatno veća raznolikost opcija, a mogućnost za solidarnost, socijalnu politiku, socijalni rad itd. postoji samo kao dio te raznolikosti. Ne postoji globalni protuplan, pa stoga ni nacionalni protuplan koji bi mogao poslužiti u borbi protiv postojećih procesa globalizacije.

Ukratko, spomenut ću samo neke potvrde u prilog ovoj izjavi.

1. Čini se da međunarodna utakmica gura ekonomsku logiku globalnih igrača prema kva-ziapsolutnom prioritetu *cost-benefit* odnosa, a također se čini da će bilanca takve analize biti kraj testu za sve ostale funkcionalne sustave.

To nije samo posljedica nerazumnog konzumiranja nego je i posljedica legitimnih zahtjeva različitih dijelova visokorazvijenih društava. U otvorenom društvu koje nalazi svoj identitet "u favoriziranju neidentiteta" (Luhmann), stvaranje mnoštva opcija što bogatijih i većih, potražnja za sofisticiranom robom te zahtjevi za zadovoljavanjem potreba, postaju beskonačnima. Oni ne uzimaju u obzir tradicionalno ugrađene ljudske vrijednosti i prava, ljudsko ponašanje itd., u različitom povijesnom i kulturnom kontekstu. "Kodeksi" ekonomskih (i znanstvenih!) globalnih igrača su, naravno, jednaki širom svijeta. Brisanje teritorijalnih granica podudara se s brisanjem vremenskih granica, što doprinosi dezintegraciji društava koja su organizirana na klasičnom razumijevanju nacije (Willke, 1991.:110, Stichweh, 2000.:48–65).

Budući da ne postoji vidljiva ili nevidljiva ruka globalnoga društva koja učinkovito kontrolira globalizaciju funkcionalnih sustava, isključujuće posljedice ovih procesa u velikoj se mjeri prenose na regionalnu i lokalnu razinu (Stichweh, 2000.:220, 263). Čak se i bogate zemlje, sa svojom opredijeljenošću za socijalnu pravdu i socijalnu državu, nalaze u defenzivnoj poziciji. Tranzicijske zemlje iz bivšega "drugog" svijeta te, naravno, siromašne zemlje iz tzv. trećeg svijeta, često mogu birati samo između kuge i smrti.

2. Kao i u mnogim drugim slučajevima, nemoguće je razlikovati negativne i pozitivne posljedice s obzirom na to (obično se ne radi samo o pragmatičnoj razini) da postoje prijedlozi i strategije koje se natječu s istim zahtjevima i moralnim legitimitetom, a također je to nemoguće uraditi na razini znanstvenoga racionalnog legitimiteta. Ili čak i gore: još uvijek ne znamo pouzdano što da radimo s tim različitim etičkim pozicijama, te kako bismo se trebali ponašati u situacijama tragičnog izbora (Wildes, 1998.:453–462).

<sup>4</sup> A zdravstveni sustav je samo jedan primjer. Vidjeti: Niklas Luhmann, 1983.:28–49; Uwe Scimank, 1996.:190.



3. Posljedica toga je da je, često teškostena struktura socijalne jednakosti i socijalne pravde, stalno upitna čak i na temeljnoj razini globalnoga društva (*Risikogesellschaft*).<sup>5</sup> Postaje sve jasnije da su, ne samo realizacija vrijednosti socijalne države nego i vrijednosti same po sebi, utjelovljene u paradoks kojeg je nemoguće razriješiti zajedničkim dogovorom.<sup>6</sup> Jedna od najvažnijih posljedica sadašnjih procesa globalizacije jest ta da paradoks klasične socijalne države – pravo na potragu za srećom i “kolektivno samopovezivanje” države za socijalnom pravdom – ne samo da nije globaliziran nego je premješten na razinu klasičnih prijedloga teorija i strategija za njegovo ostvarivanje, npr. na razinu socijalnog rada. Dok je retorika holističkog poimanja socijalnog rada još na djelu, posljedice entropije tradicionalnog jedinstva socijalne države, nacije i funkcionalnih sustava društva prodiru u sva područja, uključujući i temeljne vrijednosti socijalne države, solidarnosti, socijalne pravde, socijalne pomoći itd.

Postavlja se pitanje hoće li predstavnici socijalne politike i socijalnoga rada i dalje prihvaćati ovu igru, ili će pak shvatiti da će posljedice biti takve da će jedino oni biti pogođeni a ne i donositelji odluka. Da bi se ovaj problem mogao shvatiti, nužno je analizirati situaciju u socijalnoj politici i socijalnom radu izvan retorike socijalne države.

### STANJE SOCIJALNE DRŽAVE I SOCIJALNOG RADA: PITANJA I PRIJEDLOZI

Ako kao polaznu točku uzmemo tradicionalne središnje vrijednosti klasične socijalne države, tada ćemo se baviti problemom socijalne uključenosti/isključenosti<sup>7</sup> u visokorazvijenim društvima. Pritom se nameće sljedeće glavno pitanje: koja postignuća još uvijek očekujemo od socijalne države, vezanih za spo-

sobnost rješavanja “slijepih mrlja” društva, a koje je pitanje konačno utjelovljeno u više-strukturnom globalnom društvu?

U tom kontekstu specifičan temeljni problem socijalnog rada je dvostruk (naspram temeljnom problemu socijalne politike). Gotovo svi socijalni problemi društva koji nisu riješeni ili koje stvaraju funkcionalni sustavi društva, prebacuju se profesionalnoj socijalnoj ustanovi. Istodobno profesionalni socijalni rad još uvijek nije funkcionalni sustav društva. On još uvijek nije osnažen “kodeksom” (Luhmann, 1990.:194–215) koji će ga zaštititi od obveze da vidi stvari koje ne može vidjeti i ispuniti zadatke koje ne može riješiti. Socijalna politika, kao dio političkoga funkcionalnog sustava, u slučaju susprezanja od razumnih i potrebnih odluka može se opravdati nedostatkom većine u političkim tijelima (što je posljedica zadnjih izbora), ili pak potrebom štednje. Socijalni rad nema čak ni taj izlaz. Socijalni radnici nemaju opravdanja, jer su tradicionalno odgovorni za pružanje pomoći u svim slučajevima “bijede ovoga svijeta”.<sup>8</sup>

Ideja solidarnosti, naravno, nagovještava da će funkcionalni sustavi globalizirajućeg društva sve više priznavati da, zajedno s pozitivnim efektima, stvaraju i negativne efekte. To će biti velika pomoć u otvaranju prema globalizaciji normativnih rasprava i normi kojima će se ozakoniti odluke i aktivnosti. Iako će i tada još uvijek preostati važan dio socijalnih manjkova, ipak će biti lakše za sve sudionike učiniti ih transparentnijima, bit će lakše djelovati ili reagirati na njih.

Međutim, funkcionalni sustavi nisu spremni pokazati svoje “karte” u javnim diskusijama. Pa čak i onda kada bi to iskreno pokušali, još uvijek bi preostao značajan ostatak. Funkcionalni sustavi, sa svojim specifičnim kodeksima, mogu vidjeti samo ono što vide i činiti samo ono što čine. Ontološki i epistemološki plura-

<sup>5</sup> Christian Beck, 1986. Knjiga je postala jedan od bestselera među studijama koje su visokorazvijene zemlje okarakterizirale kao društva koja prije stvaraju (socijalnu) nesigurnost nego (socijalnu) sigurnost.

<sup>6</sup> Naravno, ova spoznaja nije nova, jer npr. ustav Federalne Republike Njemačke (1949.) uvodi neologizam *Sozialer Rechtsstaat*, kako bi definirala samorazumijevanje nacije koja želi ponovo ustanoviti demokraciju u Njemačkoj. Ali ono što je novo, posebno slijedom konstruktivističkih socijalnih teorija (Luhmann, Willke itd.), jest usredotočenje na takve paradokse kao početne točke za objašnjavanje socijalnih fenomena.

<sup>7</sup> Po binarnom kodu “uključenosti/isključenosti”, klasični termini socijalne politike i socijalnog rada poput “devijantnog ponašanja” ili “siromaštva” sve se više napuštaju kao temeljni ključni pojmovi, budući da sugeriraju mogućnost jednodimenzionalnog shvaćanja socijalnih problema. Vidjeti: Luhmann, 1997.:618–634.

<sup>8</sup> Iako knjiga Bourdieu, et al., nudi široku lepezu fenomena socijalne isključenosti, prezentiran je samo mali dio “bijede” ovoga svijeta, na koji je usmjerena pažnja, i samo najpoznatiji “vrh ledene sante” kada bi se radilo o globalnom društvu.

lizam ne može spriječiti da globalno društvo, sa svojim ogromnim opcijama i mogućnostima, još uvijek stvara "slijepe mrlje", jer ne postoje instrumenti kojima bi se vidjele sve negativne popratne pojave njihovih odluka i akcija. Posljedica toga jest da se općenito socijalne "slijepe mrlje" na kraju prebacuju na socijalni rad, koji ne može ispuniti očekivanja društva, a čak niti očekivanja koja je sam sebi nametnuo.

Na taj se način socijalni rad neprestano nalazi u situaciji tragičnog izbora. Iako je nemoguće potpuno izbjeći ovu dilemu, postoji način da se ona učini transparentnijom (a time i prihvatljivijom) samoj sebi i društvu: socijalni rad mora sam po sebi postati funkcionalan sustav društva. Drugim riječima, to je poželjno i nužno, ako želimo stati na kraj nesigurnosti i raspravama koje sam spomenuo. Budući da su funkcionalni sustavi neosporni protagonisti i igrači visokorazvijenih društava, a pogotovo u ovom valu globalizacije, to je najbolji način preživljavanja i izgrađivanja prednosti u globalnoj utakmici.

To znači da je neophodno izgrađivati socijalni rad kao funkcionalni sustav visokorazvijenih društava koji dobiva svoju legitimaciju ne toliko u nadi za solidarnošću u društvu, nego iz saznanja da racionalnost ovih društava nije u stanju prevladati raskorak između normativnih implikacija demokratskih ustava i stvarnog podcjenjivanja ili odustajanja od teških socijalnih isključivanja svojih građana.

### Što je funkcionalni sustav društva?

Funkcionalni sustav ispunjava specifične funkcije u visokodiferenciranim, polistrukturiranim društvima koje se ne mogu realizirati pomoću ostalih sustava. Politički sustav omogućava kolektivno samopovezivanje odluka, ekonomski sustav smanjuje oskudicu povećavanjem oskudice, znanost stvara novo "istinsko" znanje, pravo omogućuje reguliranje konflikata itd.<sup>9</sup> Također postoje strogi i sofisticirani preduvjeti koje članovi ovoga ekskluzivnog kruga funkcionalnih sustava društva trebaju prihvatiti. To su: 1) ostali funkcionalni sustavi moraju cijeniti specifične stečevine socijalnog

rada za sebe i za društvo; 2) mora postojati znanstveni temelj socijalnog rada koji podupire njegovu specifičnu narav; 3) javno mnijenje (masovni mediji itd.) na empirijskoj razini mora biti u stanju cijeniti posebnu kvalitetu i dovoljnu kvalitetu (*Mehrwert*) postignuća socijalnoga rada.

Ako je glavni problem utvrditi razliku između socijalnog rada i ostalih funkcionalnih sustava društva te osloboditi socijalni rad od zahtijeva na koje on ne može odgovoriti i osposobiti ga da odgovori na opravdane zahtjeve, tada je temeljno pitanje za socijalni rad sljedeće: što je njegov posao, a što ne, što je pomoć, a što nije pomoć?

Vjerojatno je upravo u ovom području socijalni rad još uvijek defenzivan, jer nužno je naći znanstveno tumačenje koje će omogućiti rekonstruiranje socijalne stvarnosti na specifičan način na koji to čini znanost socijalnog rada. Prijeko je potrebno izgraditi posebnu disciplinarnost<sup>10</sup> koja će omogućiti znanosti socijalnoga rada da vidi stvari na način kako ih nitko drugi ne može vidjeti, te kako bi se što više izbjegla performativna samokontradiktornost (*performativer Selbstwiderspruch*, Apel, 1987.: 116–211).

### ULOGA MANJIH ZEMALJA U SADAŠNJEM VALU GLOBALIZACIJE: PRIMJER SOCIJALNE POLITIKE I SOCIJALNOGA RADA

(Re)konstrukcija socijalnog rada kao autonomnog funkcionalnoga sustava društva znači da on ne dobiva svoj identitet pomoću univerzalnoga, holističkog legitimiteta solidarnosti, nego pomoću posebnoga, vlastitoga binarnog kodeksa koji mu jamči autonomiju neovisno o dobroj volji društva. No to ne znači da će on djelovati bez potpore ostalih funkcionalnih sustava i/ili općenito bez ideje solidarnosti u društvu. Upravo naprotiv, socijalni rad kao autonoman funkcionalni sustav može se na prvi pogled doimati zastrašujuće, ali nas vrlo brzo dovodi do i drugog otkrića. U visokorazvijenim, polistrukturiranim i globalizirajućim društvima svi su sustavi dvojni, a osobito su neophodni

<sup>9</sup> U širem smislu, funkcionalni sustavi ostvaruju postignuća u društvima koja su specifična i prijeko potrebna kao cjelina, i koja ostali funkcionalni sustavi cijene kao takva. U Luhmannovoj socijalnoj teoriji oni su autonomni kada imaju specifične "kodekse" koje drugi nemaju (Luhmann, 1994.).

<sup>10</sup> O poteškoćama definiranja znanstvenih disciplina vidjeti: Heckhausen, 1987.:129–1145.

funkcionalni sustavi ovisni jedni o drugima. Tu mogu postojati neka rubna područja i prostori, ali oni nisu beskonačni.

Takav socijalni rad, koji predstavlja autonoman sustav, postaje nužan za ostale sustave i obrnuto. Najvažniji sustav još uvijek je nacija i ideja socijalne države. Neka posebna obilježja nacije može objasniti sljedeće:

1. autonomni funkcionalni sustavi društva, svaki sa svojim "kodeksom", imaju doista vrlo ograničen domet u solidarnosti. Istodobno, solidarnost nije univerzalna (solidarnost za čitavo društvo zapravo znači solidarnost za nikoga). To traži okvir uključenosti/isključenosti koji će biti različit od drugih. Samo u takvom okviru uključenosti/isključenosti moguće je ljude obvezati na solidarnost, čak i onda kada je žele ignorirati. Pored tržišta, pritisak demokratskog zakonodavstva i javnoga mnijenja u demokratskoj državi najučinkovitiji je instrument koji fizičke i socijalne sustave vodi k tome da učine ono što moraju činiti, a što inače odbijaju činiti;

2. suvremeni sustavi socijalne sigurnosti i organizacije profesionalnoga socijalnog rada pojavile su se s ideološim i zakonskim okvirima nacije. Oni su još uvijek pouzdani štitovi protiv valova globalizacije. Međunarodna zajednica, bez obzira na to što to značilo, nema učinkovitog instrumenta za zaštitu od socijalne isključenosti. To možemo uočiti i kroz povijest strane pomoći i borbe protiv globalnog siromaštva.

Unutar okvira nacije postoje prava i obveze vezane za solidarnost koja su zakonom određena. Ta činjenica predstavlja tvrdo jezgro za koje još ne postoji alternativa. Naravno, međunarodna i univerzalna prava su važna, ali se ona ne mogu ostvariti bez pomoći pojedine nacije;

3. kroz kombiniranje demokratskog zakonodavstva i posjedovanja suvereniteta, moderna nacija/država je još uvijek neka vrsta "levijatana", tj. organizacija sama za sebe. Pripadnost naciji u mnogo slučajeva može biti presudno za opstanak pojedinaca i čitavih etničkih skupina. O tome dovoljno znamo iz iskustava građanskih ratova, biografija ljudi koji traže politički azil, iz usporedbi minimuma standarda dohodovnih potpora itd.

Sve dotle dok globalno društvo, uključujući Ujedinjene narode, nije u stanju jamčiti mini-

malne standarde fizičke, socijalne i ekološke sigurnosti za sve svoje članove, nacije će biti nenadomjestivi globalni igrači.

Upravo stoga klasična uloga nacije i države u kontekstu osiguranja socijalne sigurnosti u sadašnjem valu globalizacije nije gotova. Međutim, ono što je danas nužno učiniti jest spasiti i mobilizirati njihovu narušenu reputaciju, lišiti ih njihove mističnosti i shvatiti da će manje ili više sve nacije i sve koncepcije tradicionalne socijalne države biti podvrgnute ovom procesu demistifikacije. Bit će nužno na neki način ponovo uvesti socijalnu politiku i socijalni rad u tekuća razmatranja o globalizaciji, u smislu epistemoloških poimanja ranije spomenutih u ovom tekstu.

Neovisno o mogućnostima analiziranja uloge države u trenutnom valu globalizacije na ovoj strukturalnoj ili više formalnoj razini, korisno je uraditi studije slučajeva (*case studies*). Posljedice trenutnog vala globalizacije za socijalnu politiku i socijalni rad umnogome su posve različite u različitim zemljama. Međutim, kao glavnu temu odabrali smo stanje u manjim zemljama, znajući da je taj pojam ovdje nešto zamagljeniji i nejasniji. Naime radi se o pragmatičnom izboru kako bismo se malo premjestili od glavnih modela (npr. američkog ili njemačkog) na one koji su često u sjeni tih velikih modela.

S druge pak strane, postoje razlike između manjih zemalja i onih velikih, ako imamo na umu brojnost stanovništva, BDP itd. Štoviše, postoje različite skupine među tzv. manjim zemljama poput nordijskih zemalja u Europi, ili manjih zemalja s velikim tranzicijskim problemima poput ranijih članica Vijeća za ekonomsku uzajamnu pomoć (zemlje tzv. SEV-a).

Ukratko možemo reći da je jedna od glavnih razlika između velikih i manjih zemalja u skali raznolikosti opcija kombiniranih s ekonomskom, tehnološkom i znanstvenom moći, te ljudskim resursima. No postoje i druge razlike poput odnosa između društva i zajednice, sposobnosti "osobne" komunikacije, kulturnoga, povijesnoga, etičkoga i religijskoga identiteta, te integriranosti pojedinaca neke nacije.

Na prvi pogled manje zemlje mogu igrati podređenu ulogu, osobito u sadašnjem valu globalizacije. "Malo" može biti lijepo, ali ne nužno i moćno ili obdareno velikom raznolikošću opcija. No ako prihvatimo stav da svjetsko društvo nije jedinstvo, u kojem svaka poje-

dinost ima svoje posebno stalno mjesto, nego je polistrukturalni entitet bez zajedničkog identiteta i bez najviše konačne točke, nego naprosto neko mjesto u evoluciji, tada ovakvo stajalište postaje zastarjelo. Veličina i moć samo su jedna strana medalje!

To se može objasniti nekim primjerima. Postoji manje ili više uvriježeno mišljenje da su Sjedinjene Američke Države jedina supersila u sadašnjem valu globalizacije. Zaljevski rat je, međutim, pokazao da one nisu mogle dobiti taj rat bez pomoći svojih saveznika. Ekonomska moć SAD-a je ogromna, ali i krhka, kao i sva druga gospodarstva, i ovisna o postignućima u tehnološkoj utakmici s drugim ekonomskim silama, poput Europske unije ili Japana. Bez općepoznatog "bijega mozгова" prema SAD-u njihovi dobitnici Nobelove nagrade ne bi bili tako brojni.

Ono što je zajedničko svim zemljama i nacijama jest neizvjesna budućnost, te problem kako se prema tome odnositi. Naravno, bogatije zemlje imaju više resursa na raspolaganju, kao i moćne nacije s velikom raznolikošću opcija. Međutim, veze između bogatih i siromašnih zemalja, moćnih i slabih nacija, vrlo su složene kada je riječ o kulturnim, regionalnim, znanstvenim i drugim odnosima i povijesnim vezama, koje moćnije nacije ne mogu zanemariti a da time ne izgube na prestižu ili svojoj vlastitoj sigurnosti.

U tom kontekstu, manje zemlje/nacije moraju igrati specifičnu ulogu. Općenito gledano, njihova socijalna zajednica je neoštećenija i može se bolje usredotočiti na svoje resurse.

Njihovi frikcijski gubici neće biti tako značajni kao u velikim zemljama, u kojima tokovi deregulacije i entropije mogu biti snažniji. Međutim, i za jedne i za druge postoji jedna zamka. Male bogate zemlje, poput Švicarske, Austrije i nordijskih zemalja koje igraju važnu ulogu u međunarodnim organizacijama, mogu pretpostaviti da su gotovo imune na "bacile" polistrukturalnih kretanja, budući da imaju sofisticiranije ekonomske, obrazovne i socijalne standarde. Međutim, možda će uskoro biti očito da se i one sve više razlikuju po životnom stilu i traganju za boljim i brojnijim opcijama. Sadašnji val globalizacije ne dozvoljava im "sjajnu izolaciju".<sup>11</sup>

Upravo suprotno, čini se da je za manje zemlje u tranziciji važan problem taj da gubitak tradicionalne solidarnosti i samopouzdanja može dovesti do stagnacije i rezignacije, jer postojeći val globalizacije nagrađuje samopouzdanost i budućnost.<sup>12</sup>

Drugim riječima, klasična uloga nacije i države, što se tiče osiguravanja socijalne sigurnosti u postojećem valu globalizacije, nije još gotova. No ono što je danas neophodno učiniti jest spasiti i pokrenuti (samoeksploatacijom i precjenjivanjem) njihov narušeni ugled i lišiti ih njihove mističnosti (Willke, 1992.). Manje ili više sve nacije i sva poimanja tradicionalne socijalne države bit će podvrgnuti tom procesu demistifikacije. Potrebno je samo iznaći način njihova ponovnog uvođenja, pri čemu su male zemlje u značajnoj komparativnoj prednosti, koju bi one trebale iskoristiti, i to ne samo zbog njih samih već i zbog globalnog društva.

## LITERATURA

- Apel, K. (1987.) "Fallibilismus, Konsentstheorie der Wahrheit und Letztbegründung", in: Forum für Philosophie Bad Homburg (ed.), *Philosophie und Begründung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, C. (1986.) *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bourdieu, P., et al. (1993.) *La misère du monde*. Paris: Editions du Seuil.

- Geyer, R. et al. (eds.) (2000.) *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?*. London: Macmillan.
- Giddens, Anthony (1990.) *The consequences of modernity*. Oxford – Stanford: Polity Press.
- Heckhausen, H. (1987.) "Interdisziplinäre Forschung" zwischen Intra-, Multi- und Chimären-Disziplinarität, in: Kocka, Jürgen (ed.) (1987) *Interdisziplinarität*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

<sup>11</sup> Čini se da je problem takve "sjajne izolacije" postao tema u raspravama o budućnosti socijalne države u nordijskim zemljama (Kautto et al., 1999.; Moses, 2000.; Geyer et al., 2000.)

<sup>12</sup> To nije lako imajući u vidu gotovo potpunu transformaciju sustava socijalne sigurnosti (i njihova ekonomskog konteksta), koji osobito pogađa najslabije dijelove stanovništva. Vidjeti: Heinrich, Koop et al., 1996.



- Heinrich, R. P., Koop, M. J., et al. (1996.) *Sozialpolitik im Transformationsprozess Mittel- und Osteuropas*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Kautto, M., et al. (eds.) (1999.) *Nordic Social Policy*. London: Routledge.
- Luhmann, N. (1983.) "Anspruchsinflation im Krankheitssystem: Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht", in: P. Herder-Dorneich, A. Schuller (eds.), *Die Anspruchsspirale*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Luhmann, N. (1990.) *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1997.) *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1990.) *Paradigm lost: Über die ethische Reflexion der Moral*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Ritter, G. A. (1992.) *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: R. Oldenbourg Verlag.
- Schimank, U. (1996.) *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. Oplade: Westdeutscher Verlag.
- Stichweh, R. (2000.) *Die Weltgesellschaft: Soziologische Analysen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Torres, R. (2001.) *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization*. Geneva: International Labor Office.
- Trevillion, S. (1997.) "The Globalisation of European Social Work", in: *Social Work in Europe*, Dorset, 4(1):1–8.
- United Nations Development Programme – UNDP (1994.) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Wildes, K. W. (1998.) "Solidarität in säkularen Gesellschaften", in: Bayertz, Kurt (ed.) *Solidarität: Begriff und Problem*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Willke, H. (1992.) *Ironie des Staates: Grundlinien einer polyzentrischen Staatstheorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Willke, H. (2001.) *Atopia: Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Prevela s engleskoga Nada Karovec

### Summary

## THE IMPACT OF GLOBALISATION ON SMALLER COUNTRIES AND THE ROLE OF SMALLER COUNTRIES IN THE PROCESS OF GLOBALISATION: THE EXAMPLE OF SOCIAL POLICY AND SOCIAL WORK

Horst Sing

Faculty of Social Work, Catholic University Eichstaett-Ingolstadt, Eichstätt, Germany

Since their beginnings, in the wake of industrialisation and democratisation, social policy and social work became embedded in the context of the legislation of the nation, the value system of the welfare state and the productivity of the functional systems. The first wave of globalisation after the Second World War particularly favoured the idea that the synergy effects of this triad, particularly in the so-called First World, could be continued and enlarged after the end of the Cold War, and that after some time the countries of the former East Bloc and subsequently large parts of the so-called Third World could be included in that.

However, it seems that instead of strengthening this triad, the current globalisation processes increasingly favour the functional systems which are constantly increasing their capacity and productivity, but only within their special ethics and interests ("codes"). Thus the competition of these functional systems – particularly that of the "global players" represented by economic, technological and financial power – progressively becomes the motor of the globalisation, weakening at the same time the importance of the classical welfare state values of the ideology and the role of the state, the nation and the political systems in this national and international interaction.

The smaller countries particularly feel the challenge of the current globalisation processes: the rich ones (for example the Nordic countries in Europe) fear that the "global players" will undermine the national community of solidarity they had built up until now through highly qualified social security and education systems. The nations of the former East Bloc are also becoming involved in a fundamental process of transformation, and since they have to build up new social structures, they are subjected to the double challen-

*ge of transformation and globalisation. The reaction of the representatives of social policy and social work is often resignation or the retreat to a pseudo-ethical ghetto with the feeling of moral superiority, but this attitude is counter-productive. Social policy has to become something like an independent functional system.*

*In this new context social policy and social work will get new dimensions, but this does not mean that the role of the state or the nation will be slowly marginalized. The role of the smaller countries is indispensable in the current globalisation processes, because in them the nation is still the largest institution that at the same time combines the democratic legitimacy, the power of political pressure and a certain transparency.*

**Key words:** globalisation, small countries, social policy, social work.