

s 71% osoba. Stanje je još nepovoljnije s obzirom na liniju minimalnih potreba: nakon dobivanja pomoći za uzdržavanje i ostalih oblika pomoći, svega 0,2% kućanstava uspijeva imati ukupna primanja iznad te pomoći.

U 13. poglavlju Šučurove knjige obrađena je politika prema siromaštvu u Hrvatskoj. Za razliku od drugih zemalja u tranziciji koje izdvajaju za socijalnu pomoć od 1 do 3% BDP-a, u Hrvatskoj se izdvaja oko 0,5% BDP-a. Iako je u Zakonu o socijalnoj skrbi prisutno načelo ciljanosti prema najugroženijim skupinama stanovništva, usmjerenost programa bi trebala biti osjetno bolja. Vjeruje se da bi u tome znatan doprinos mogao imati započeti proces decentralizacije sustava socijalne skrbi, po kojemu bi niže razine vlasti imale mogućnosti i obvezu rješavanja socijalnih problema na svom području. Naravno, tu se javlja opasnost da će bogati to činiti relativno lako, a siromašna područja vrlo teško, jer i dosada pojedine lokalne jedinice uprave nisu bile u stanju izdvajati zakonom propisanih 5% svojih proračuna za socijalne programe. Autor ipak vjeruje (str. 218) da regionalne razlike u razvijenosti neće biti ozbiljnija prepreka uspješnoj decentralizaciji sustava.

Ova lijepo napisana i zanimljiva knjiga završava zaključnim razmatranjima u kojima se pozornost posebno usmjerava na pojedina obilježja i regionalni raspored korisnika određenih prava u sustavu socijalne skrbi.

Siromaštvo ne znači samo materijalne poteškoće, već isto tako i opasnu socijalnu isključenost. U njegovu ublažavanju vrlo je važno pitanje koje socijalne skupine najviše pogađa i kako ono nastaje, jer su to i najvažnije odrednice njegova mogućeg uklanjanja. U Hrvatskoj se stoga javlja trajna potreba sustavnih, ozbiljnih i metodološki utemeljenih istraživanja o siromaštvu i nejednakosti, kao i o drugim socijalnim problemima društva, a i učinkovitosti sustava socijalne skrbi. Nedavno provedeno istraživanje Svjetske banke na ovu temu zaslužuje više nego pozornost i uvažavanje, ali se ne smije stati samo na jednoj studiji. Intuitivno, mogli bismo ocijeniti da Hrvatska uglavnom ide u pravcu socijalnih politika što se provode u Europi, a koje obilježava sužavanje prava kroz strožije uvjete, te povećana upotreba programa prema materijalnom stanju, stavljanje težišta na privatizaciju što većeg dijela sustava, kao i jači naglasak na aktivne mjere u politici zapošljavanja.

Knjiga Zorana Šučura *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji* značajan je doprinos u spoznavanju nezavidnoga položaja siromašnih osoba u Hrvatskoj, te će svakako pridonijeti oblikovanju učinkovite strategije sustava socijalne skrbi u nas.

Predrag Bejaković

## THE FOUNDATIONS OF THE WELFARE STATE

Robert E. Goodin i Deborah Mitchell  
(eds.)

Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

Gotovo i ne treba podsjećati da živimo u izuzetno dinamičnom vremenu u kojemu nastaju posve nove vrijednosti, ali se i urušavaju ili preoblikuju neke već općeprihvaćene vrijednosti. Jedna od onih koje se korjenito mijenjaju jest i socijalna država ili država blagostanja (*welfare state*). Socijalna država podrazumijeva državni sustav brige o socijalnoj sigurnosti građana od *kolijevke pa do groba*.

Izdavač Edward Elgar iz Velike Britanije u travnju 2000. godine objavio je zbirku od 70 ponajboljih članaka od 1601. do 1997. godine posvećenih nastanku, razvoju i mogućoj preobrazbi države blagostanja. Zanimljivo je da su radovi najčešće reproducirani u originalnom grafičkom izgledu, uključujući napomene i paginaciju. Štivo pod nazivom *The Foundations Of The Welfare State* (Utemeljenje socijalne države) posebno je važno u današnje vrijeme kada se, zbog usporenoga gospodarskog rasta, u većini zemalja znatno smanjuju raspoloživa sredstva za socijalne potrebe, a zbog starenja stanovništva, te pojačane gospodarske utakmice, globalizacije i nezaposlenosti, istodobno se povećavaju potrebe za raznovrsnim oblicima pomoći.

Ovo kapitalno djelo, koncipirano u tri toma na više od 1.800 stranica, sadrži sve ključne

tekstove o državi blagostanja, vezane uz njezino porijeklo, različite metode i sredstva kojima se služila, promjene i raznovrsne oblike koje je imala u različitom vremenu i u različitim državama. Ovdje se politička povijest i socijalna teorija prepliću sa sociologijom i ekonomikom, a uz mnoga neoliberalna razmatranja ukazuje se i na socijalistička i feministička viđenja ove pojave. Uspoređuju se mnoga angloamerička iskustva ne samo s ostvarenjima i stavovima njemačkih i skandinavskih teoretičara već i s viđenjima stručnjaka iz Japana, Tajvana, Italije, Mađarske, Australije te Južne Azije, čime se osvjetljavaju brojni problemi države blagostanje i upućuju na posebnosti njezinih socijalnih, ekonomskih, političkih i kulturoloških odrednica. Izbor poznatih tekstova, uz neke manje znane, omogućava solidan uvid u ovu problematiku, a priložena je i literatura za sve koji ozbiljno proučavaju tu pojavu. Izborom i usporedbom različitih, ponekad i oprečnih viđenja o socijalnoj državi, urednici su štivu dali dodatnu zanimljivost i vrijednost.

Osvrnut ćemo se, po našem sudu, na najvažnije radove u ovoj knjizi. Inače o *The Foundations of the Welfare State* podaci se mogu naći na stranici izdavača <http://www.e-elgar.co.uk/>.

Nakon preglednih i korisnih uvodnih objašnjenja urednika, prvi tom počinje skupinom radova pod nazivom *Uspori i pad*, te poznatim izlaganjem T. H. Marshalla o povezanosti i razvoju građanskih, političkih i socijalnih prava. Nove ideje su rijetkost, a ideje razvijene u sustavnu teoriju još su rjeđe, pa onda ne čudi što je toliku pozornost privukao Marshallov stav o ostvarivanju građanskih prava u 18. stoljeću, političkih prava u 19. i socijalnih prava u 20. stoljeću. Istodobno postojanje tih prava postalo je neophodan preduvjet za ostvarivanje punoga građanstva što je, po Marshallu, jedna od najvažnijih odrednica razvoja i opstanka industrijskog društva. Orloff ovdje razmatra pitanja spola i prava žena u povijesti države blagostanja, ukazujući na njihov nepovoljan položaj i u svijetu plaćenog rada, i u području socijalne skrbi. Offe piše o novoj ravnoteži prava i obveza građana u uvjetima ograničenih materijalnih mogućnosti, te iznosi prilično revolucionaran prijedlog po kojem bi trebalo nagraditi one koji se dobrovoljno na određeno vrijeme povuku iz svijeta rada, kako bi omogućili zapošljavanje drugima.

Drugi dio knjige razmatra raspoloživi instrumentarij socijalne države. Započinje pre-

gledom raznovrsnih oblika prava i pomoći (mirovine, invalidske naknade, naknade za vrijeme bolovanja i porodiljnog dopusta i sl.) te njihovim obilježjima u raznim zemljama, što ih je priredila Uprava socijalne sigurnosti SAD-a. Slijedi poznato Titmussovo razmatranje o pitanju pravednosti te opasnosti njegova narušavanja u uvjetima nepromišljenog ili pretjeranog sužavanja prava socijalne skrbi. U tekstu iz sredine 50-ih den Broek i Wilson navode kako je određivanje prava prema materijalnom položaju korisnika (*means-test*) administrativno skupo, te često narušava privatnost korisnika i dovodi ga u nezavidan položaj. Pružena pomoć trebala bi olakšati korisnicima da počnu sami brinuti o sebi, a ne da ih se ponižava i zadržava u *zadržanom krugu* siromaštva. Suprotno stajalište zauzimaju Mitchell, Harding i Gruen, naglašavajući da ciljani programi pomoći prema materijalnom položaju korisnika mogu biti vrlo učinkoviti. Na primjeru Australije, oni navode kako se može relativno malim sredstvima iz proračuna olakšati položaj najugroženijih skupina u društvu. Pritom je nužno pratiti i znanstveno analizirati provođenje pojedinih programa, jer neki programi – naizgled skupi ili rastrošni – stvarno pomažu siromašnima, dok neki drugi – jeftiniji i manje izdašni – uopće ne polučuju (ili je vrlo slab) učinak na smanjivanje i/ili ublažavanje siromaštva. Tada je prividna društvena štedljivost ustvari nekorisna. U razmatranju pitanja nejednakosti Tobin navodi da postoje određena prava i obveze kojih se građani ne mogu osloboditi ili ih prenijeti na druge (npr. pravo glasanja i obveza obrane domovine), dok se neka prava načelno mogu ali i ne moraju zadovoljiti (npr. pravo na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu ili pomoć za pokriće troškova stanovanja). Tobin smatra da su progresivno oporezivanje bogatih i porezna umanjenja za siromašne najbolji način i za uklanjanje siromaštva i ublažavanje imovinskih nejednakosti u društvu. Myrdal izlaže da je politika socijalne skrbi prošla kroz tri razvojna stupnja: 1. paternalističko, konzervativno razdoblje, koje se kroz privatnu humanitarnu djelatnost i tek povremeno javno djelovanje zadovoljilo ublažavanjem najotvorenijih problema i najgorega siromaštva; 2. liberalno razdoblje – u kojem se vjerovalo da se okupljanjem pojedinaца izloženih opasnosti putem raznovrsnih oblika socijalnog osiguranja mogu ublažiti ugroženost i nejednakost; 3. socijalno-demokratsko razdoblje, kada se kroz zaštitnu i koo-

perativnu socijalnu politiku težište stavlja na sprečavanje nastanka društvenih bolesti. Naravno, ova su se razdoblja međusobno preklapala i nisu značila potpuno isključivanje ranijeg oblika. Ujedno Myrdal istražuje pitanja davanja pomoći u naturi ili novcu, te drži da je za mnoge oblike pomoći povoljnije davanje novca, tako da korisnici sami mogu odlučiti kako će ga utrošiti.

U prvom tomu *The Foundations Of The Welfare State* mnogo je radova posvećeno starijim metodološkim pitanjima: kako i koliko pomoći, te opravdanosti davanja univerzalnih oblika pomoći i prava, ili pomoći prema materijalnom položaju. Intuitivno se čini da *means-tested* mjere (pogotovo ako su ciljane prema najugroženijim kategorijama stanovništva) znače i stvarno veću pomoć siromašnima. Naravno, praktičarima i teoretičarima socijalne skrbi ostaje obveza daljnjeg iznalaženja mogućih oblika pomoći te određivanje skupina stanovništva kojima je pomoć najpotrebnija: da li pomoći svima podjednako, mladim ili starim članovima zajednice, onima koji uopće nisu radili ili onima koji su ostali bez posla, da li pomoći brojnije obitelji ili samohrane roditelje? Nadalje, treba razmotriti jesu li stvarno veći administrativni troškovi pomoći prema materijalnom položaju i/ili je pravednije, jeftinije i jednostavnije davati univerzalna prava. Očito je, kako kaže Johnson, potrebno iznaći nove načine organiziranja i financiranja sustava socijalne skrbi. Nažalost, rasprava o ulozi i značenju javnih službi, odnosno potrebnoj deetimizaciji sustava, preusmjerila je pozornost s glavnih zadaća u reformi ove bitne uloge države na manje bitne metodološke pojedinosti.

Drugi tom obuhvaća 26 radova, podijeljenih u tri skupine. Prva je skupina posvećena razvoju ideje socijalne države u Velikoj Britaniji. Na početku je izvadak iz poznatog Zakona o siromašnima iz 1601. godine, usvojenoga još u doba vladavine kraljice Elizabete, u kojemu se jasno određuju prava i obveze građana u pomoći ekonomski ugroženima. Slijedi ironični (današnjim rječnikom bismo rekli *otkačeni*) *Skromni prijedlog* Jonathana Swifta (mnogo poznatijeg po *Gulliverovim putovanjima*) iz 1729. godine o rješavanju problema siromašne irske djece. Zagriženi irski rodoljub, Swift, vjeruje da bi se djeca mogla prodavati kao meso za hranu bogatoj (engleskoj) gospodi, koja su i inače svojom pohlepošću već sahranila njihovo

ve očeve, pa zašto onda doslovno ne bi mogli pojesti i djecu! Naravno da ovaj *prijedlog* o kanibalizmu, kao i inače Swiftova oštra kritika engleske vlasti, nije bio ugodan engleskim političarima i književnim kritičarima. Zato esejist Birrel (1850.-1933.) kaže da Swift svojim perom i ružnim stilom stvara odbojne slike koje se ne mogu prihvatiti ne samo sa moralnog stajališta nego i zbog nepostojanja dobrog ukusa. Mnogo slaviji po djelu *Demokracija u Americi*, francuski autor de Tocqueville napisao je 1835. godine rad *Spomenspis o siromaštvu* u kojemu na primjeru Velike Britanije jasno objašnjava zašto u doba industrijskog razvoja više nije dovoljno spontano privatno organiziranje humanitarne pomoći (što inače poštuje i podržava). Potrebno je sustavno državno zbrinjavanje ekonomski ugroženih. I Britansko kraljevsko statističko društvo vrlo je rano počelo pratiti stanje siromaštva u zemlji. U izvještaju Charlesa Bootha iz 1891. godine naglašava se kako je ekonomski najlošiji položaj osoba starijih od 65 godina, od kojih gotovo četiri desetine živi u siromaštvu (mnogi su bili žrtve zle životne kobi – bolesti ili invalidnosti, na koju nisu mogli utjecati), dok je u mladim od 60 godina siromašna bila tek svaka dvadeseta osoba. Potom slijedi govor Winstona Churchilla iz 1911. godine povodom usvajanja britanskog Zakona o osiguranju protiv nezaposlenosti, u kojemu je objasnio zašto nije dovoljno dobrovoljno osiguranje, već treba težiti uvođenju obveznog osiguranja. Ovaj dio knjige sadrži i dva značajna dokumenta koja su uvelike odredila razvoj socijalne politike u Britaniji nakon Drugog svjetskog rata. Riječ je o poznatom izvještaju Williama Beveridgea iz 1942. godine *Socijalno osiguranje i popratne službe*. Taj je dokument sadržavao ne samo prijedlog cjelovitog sustava socijalnog osiguranja i očuvanja dohotka već je uvelike utjecao i na obuhvat, načela i načine provođenja socijalne politike u Velikoj Britaniji. Beveridgeov plan imao je mnoga konzervativna obilježja, ali je ipak boljom i sveobuhvatnijom organizacijom sustava poboljšao opće blagostanje u Britaniji kao kapitalističkom gospodarstvu i društvu. Jednako je značajan i Keynesov rad, kojim je svesrdno podržao Beveridgeov izvještaj, vjerujući da se tako stvara potražnja za robom i uslugama, čime se osigurava gotovo puna zaposlenost, što je gotovo bio proklamirani cilj britanske vlade u poratnom razdoblju, od kojega se mnogo kasnije odustalo.

Sljedeći dio 2. toma obuhvaća osam radova, posvećenih različitim vrstama socijalne države. Na početku je prilog Esping-Andersena iz 1989. godine pod nazivom *Tri političke ekonomije socijalne države* u kojemu – uz povijesni pregled nastanka socijalne države – autor nastoji utvrditi njezine uzroke i modalitete razvoja. Pritom smatra da se socijalna država ne može izjednačiti samo s rashodnim zadacima ili porezima, a niti je njezin jedini zadatak ostvarivanje društvene jednakosti. Mogu se razlikovati tri vrste socijalne države: liberalni (u kojem prevladava pomoć prema materijalnom stanju, umjereni univerzalni transferi i skromni oblici socijalnog osiguranja – što je primjer SAD-a, Kanade i Australije, a u širem smislu Švicarske i Velike Britanije), korporatistički tip (u kojem težište nije toliko na učinkovitost tržišta koliko u očuvanju postojeće društvene strukture – kao što je slučaj u Austriji, Francuskoj, Njemačkoj i Italiji); socijalno-demokratski tip (koji je primarno nastao političkim djelovanjem srednje klase, a težište mu je na ostvarivanju što veće društvene jednakosti – zastupljen je u Švedskoj, Norveškoj, te djelomično u Danskoj i Finskoj).

Prema navedenoj tipologiji razvrstani su i ostali radovi u dionici. U skupinu liberalnih stavova ubraja se *Izveštaj* Vijeća za ekonomsku sigurnost SAD-a što su ga pripremili poznati američki političari iz vlade F. D. Roosevelta. Tu se navode razlozi za ekonomsku sigurnost građana, te izlažu prijedlozi vezani uz poticanje zapošljavanja (ponajviše u javnom sektoru), osnivanje sustava materijalne zaštite za vrijeme nezaposlenosti, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, te pružanja materijalne sigurnosti djeci. Iako su predlagači bili svjesni nemogućnosti ostvarivanja pune sigurnosti građana, vjerovali su da predložene mjere mogu pomoći svakoj osobi u društvu da lakše podnese nesigurnosti i teškoće koje život nosi. Pritom Weir, Orloff i Skocpol objašnjavaju razloge nesklonosti Amerikanaca prema izdašnjoj socijalnoj državi. Oni navode da se to može pripisati općem nepovjerenju u *veliku i moćnu* državu. Amerikanci, pogotovo kapitalisti, ne smatraju svoju državu dosljednom i pouzdanom, a ona je prečesto sklona velikim organizacijskim i institucionalnim promjenama koje narod ne želi ili ne razumije.

Korporatistički tip socijalne države zastupljen je u radovima Albera o povijesnom razvoju

ju socijalnih prava u Njemačkoj, i Offea o strukturnim promjenama, fiskalnoj politici i politici populizma u bivšoj SR Njemačkoj. Alber naglašava da se socijalna politika u Njemačkoj provodi kroz brojne neusklađene i decentralizirane programe, kao i velik broj ustanova koje slabo surađuju. Nagla industrijalizacija u drugoj polovici 19. stoljeća osnažila je radnički pokret te je socijalno pitanje (*Soziale Frage*) postalo središnja politička tema. U strahu od daljnjeg jačanja radničkih organizacija i prijetnje mogućom revolucijom krajem stoljeća, nakon gorljivih rasprava, usvojeni su zakoni o zdravstvenom, invalidskom i mirovinskom osiguranju, te zakon o nesreći na poslu. Uprkos velikim političkim promjenama, socijalna država u Njemačkoj održala se do danas i relativno je malo promijenjena. Offe smatra da se njezino sadašnje nezadovoljavajuće stanje, u kojem se više ne mogu ispuniti (narasli) zahtjevi građana, može pripisati tome da je ona *žrtva* svojih uspjeha u prošlosti kada je djelotvorno suzbijala otvoreno siromaštvo i nesigurnost.

Socijalno-demokratski tip države blagostanja predstavljen je radovima Myrdala i Korpija. Myrdal ponajviše razmatra zadatke države u aktivnoj populacijskoj politici. Korpi pozornost posvećuje razvoju švedske socijalne države, s naglaskom na politiku zapošljavanja i usporedbu s drugim razvijenim zemljama. Istražujući tržište rada, autor ističe da je Švedska krajem 80-ih izdvajala relativno mali dio BDP-a na zapošljavanje (manje od 3%), dok su Irska, Danska, Belgija, Nizozemska i Francuska izdvajale preko 4% BDP-a. Ipak je Švedska sustavnim mjerama aktivne politike zapošljavanja (prekvalifikacijom, dokvalifikacijom, stručnim osposobljavanjem i slično, za koje se izdvajalo više od dvije trećine sredstava) uspjela održati nezaposlenost na mnogo nižoj razini nego u drugim zemljama. U usporedbi s drugim razvijenim zemljama Švedska je oko 1980-ih bilježila najmanju dohodovnu nejednakost, pa je svojom socijalnom politikom pružala *svim* građanima neku temeljnu zaštitu i određene oblike osiguranja dohotka u uvjetima neizvjesnosti (ipak u prvim poratnim desetljećima švedski sustav nije bio tako izdašan u novcu koji je pojedinac dobivao).

Drugi tom završava sa 7 radova iz raznih dijelova svijeta. Tu su zanimljivi prilozi o stanju u istočnoj Aziji, Italiji, Australiji i Novom Ze-

landu, te Mađarskoj. Jones piše o socijalnoj politici u četiri azijska tigra (Hong Kongu, Republici Koreji, Singapuru i Tajvanu) koji su u relativno kratkom razdoblju ostvarili nevjerojatan gospodarski rast. Saraceno objašnjava čudnu podjelu uloga u suvremenoj talijanskoj obitelji i njezin utjecaj na socijalnu politiku. Castles izlaže povijest nastanka i razvoj strategije socijalne zaštite u Australiji i Novom Zelandu. Zanimljivo je da su ove zemlje dugo provodile vrlo strogu zaštitu domaćega gospodarstva i ograničavanja useljavanja, kako se ne bi narušila visoka razina nadnica, koje se nisu određivale na tržištu, već su se utvrđivale pregovorima vlade i sindikata. Kornai razmatra postsocijalističku tranziciju u svjetlu fiskalnih poteškoća Mađarske, te navodi četiri najvažnije skupine problema (a koji su dobro poznati i Hrvatskoj): potrebu smanjivanja velike državne i javne potrošnje; nužnost prekidanja s praksom *mekih* proračunskih ograničenja po kojoj su i tvrtke-gubitaši dugo izbjegavale stečaj i likvidaciju, jer su u ime socijalnog mira i očuvanja postojeće zaposlenosti dobivale dotacije od države; važnost sustavnijeg i pravednijeg oporezivanja novonastaloga privatnog sektora koji u velikoj mjeri posluje na granici zakona, bez plaćanja poreza i obveza; boljeg usmjeravanja rashoda za socijalne namjere u širem smislu. Iako pokazuje zabrinutost za kratkoročna zbivanja, Kornai je dugoročno optimista i vjeruje da institucionalna izgradnja, ostvarenje vladavine zakona, proširenje porezne osnovice i smanjenje poreznih stopa mogu omogućiti i ublažiti razvoj poduzetništva i ukupan gospodarski razvoj, što je najbolja i najsigurnija mjera za suzbijanje siromaštva.

Treći tom sadrži 25 radova podijeljenih u četiri cjeline. Prvi dio, pod nazivom *Širenje socijalne države*, započinje Briggsovim tumačenjem doprinosa britanske socijalne teorije i njezine provedbe u oblikovanju suvremenog pojma javne socijalne zaštite. Kao vrijeme nastanka suvremene socijalne države on navodi 1911. godinu kada je u Britaniji usvojen Nacionalni zakon o zdravstvenom osiguranju, iz kojeg su potekli mnogi britanski zakoni kao i zakoni u drugim zemljama vezani uz socijalno osiguranje. U Britaniji je prihvaćeno mišljenje kako zajednica ne može dopustiti *gubitak i nesreću* pojedinca, jer siromaštvo nije toliko uzrokovano osobnom neodgovornošću ili nespo sobnošću koliko nezainteresiranim odnosom društva prema pojedincu; neimaština nije gre-

ška pojedinca, ona je pogreška zajednice koja bi trebala pomoći u suzbijanju bijede i nejednakosti. Na tragu takvih razmišljanja Dryzek i Goodin objašnjavaju mogućnost ali i nedovoljnost spontanog altruizma, te važnost sustavno organizirane javne pomoći. Sustav socijalne skrbi bitno je sredstvo društvene pravde koja nikoga ne smije dovoditi u povlašten ili u podređen položaj. Razmatrajući razloge općoj podršci socijalnoj državi, autori navode da je ljudi podržavaju ne stoga što bi mogli *biti* ugroženi, već zato što se *stvarno* osjećaju nesigurnima i izloženim opasnostima. U razvoju socijalne politike u Britaniji u prvim desetljećima 20. stoljeća vjerovalo se da se njome postiže najučinkovitije objedinjavanje raspoložih nacionalnih izvora i najuspješnija podjela rizika.

Nekoliko radova istražuje uzroke povećanju izdvajanja za socijalne potrebe, što je u posljednjih 50 godina zabilježeno u većini zemalja. Cutright nastoji utvrditi značaj političkog sustava, polazeći od hipoteze da će demokratska vlast, bliža narodu, više razvijati programe socijalnog osiguranja nego što će to činiti autoritarna ili totalitarna vlast. Upotrebljavajući *Pokazatelj nacionalnog iskustva s programima socijalnog osiguranja* (SIPE) koji od 1934. godine obuhvaća trajanje pet socijalnih programa (osiguranje od ozljede na radu, invalidnosti i smrti, bolesti i/ili majčinstva, starosti, pomoć djeci i siromašnima, te zaštitu za vrijeme nezaposlenosti), Cutright zaključuje da je taj pokazatelj najviše povezan sa stupnjem gospodarskog razvoja, a onda i s razinom pismenosti i urbanizacije. Pokazalo se da ovisnost SIPE-a nije bitnije određena vrstom političkog sustava, ali je utvrđeno da najlošije stanje u razvijenosti socijalnog osiguranja imaju zemlje koje su kasnije ostvarile političku samostalnost i riješile se kolonijalne vlasti. Kad se ostvari samostalnost, dinamika razvijanja mjera socijalnog osiguranja ipak će ovisiti o tome koliko je državna vlast stvarno demokratska. U razmatranju gospodarske razvijenosti, ideologije i sustava socijalne politike na temelju podataka za 64 zemlje, Wilensky navodi da je udjel rashoda za socijalne potrebe u BDP-u najviše povezan s prosječnom starosti stanovništva, potom s vremenom trajanja samog sustava (tako da je velik broj korisnika ostvario pravo na naknade), te sa stupnjem gospodarskog razvoja. To potvrđuje i navode iz nekih ranijih istraživanja po kojima je ekonomski razvoj glavni poticaj razvoju sustava socijalne zaštite, s time

da je on i presudna odrednica prosječne starosti stanovništva te udjela osoba starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu. Wilensky navodi posebno mala izdvajanja za te namjene u SAD-u, što pripisuje tradicionalnim američkim kulturološkim vrijednostima (ekonomskom individualizmu, naglašenom značaju privatnog vlasništva, slobodnog tržišta i što manjem utjecaju države). Tumačeći značaj ideologije u razvijenosti sustava socijalne zaštite, on ističe razliku između proklamiranih političkih stavova o jednakosti u bivšem Sovjetskom Savezu i istodobno velikih materijalnih i socijalnih razlika. SSSR se po ideološkoj obojenosti razlikovao od SAD-a, a ustvari su bili vrlo bliski po malim izdvajanjima za socijalne potrebe i po nerazvijenosti odgovarajućih programa.

Collier i Messick ispituju različita objašnjenja prihvaćanju programa socijalne zaštite te navode da zemlje koje su kasnije počele usvajati programe socijalne politike, to rade na mnogo nižoj razini gospodarske razvijenosti nego što su to u svoje vrijeme radile visokorazvijene zemlje. Ovo bi se djelomično moglo pripisati većoj ulozi koju danas ima država u društvenom i političkom životu, ali i određenim posebnim obilježjima socijalne sigurnosti kao političkog usmjerenja. Ispitujući konflikt raspodjele u kapitalističkoj demokraciji, Korpi polazi od nositelja društvene moći i navodi da se u skladu s njihovom promjenom mijenjaju i granice socijalne politike, te se tijekom vremena pomiče područje djelovanja države u preraspodjeli. U cjelini, uloga države u socijalnoj politici, po Korpiju, može biti rubna i institucionalizirana. Rubna uloga države znači mali udjel BDP-a za socijalne potrebe, mali dio stanovništva koji ostvaruje pojedina prava, neprikladnost važnosti politici zapošljavanja i malom značenju programa u sprečavanju nastanka teškoća i neimaštine. U poreznoj politici naglasak je tada na proporcionalnim porezima i na naknadama, dok je veliki značaj privatnih organizacija. Institucionalna uloga države podrazumijeva visok udio socijalnih rashoda, velik dio stanovništva pokriven pojedinim programima, naglasak na ostvarivanju pune zaposlenosti, te naglašenu ulogu socijalne politike u sprečavanju nastanka socijalne isključenosti. Porezi su progresivni, a nije velik značaj i privatnih organizacija. Koji će oblik socijalne politike prevladavati ovisit će o stupnju mobilizacije radničke klase, što se može utvrditi prema

značenju sindikalnih organizacija i postotku radnika učlanjenih u sindikat, te o podršci što je birači daju lijevim strankama (prije svega socijaldemokratima).

Drugi dio knjige, pod naslovom *Nastojanja i dostignuća*, započinje Townsendovim prilogom o značenju i uklanjanju siromaštva. Pošto je objasnio relativnost definicije samog pojma siromaštvo, koja je podložna promjeni ovisno o mjestu i vremenu, autor pozornost usmjerava na iznalaženje uzroka siromaštva. Najčešće je riječ o degradaciji, nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti ili umirovljenju, a izlazak iz oskudice uglavnom se ostvaruje profesionalnim napredovanjem, zapošljavanjem, pronalaženjem bolje plaćenog posla, ozdravljenjem i slično. Townsend je izračunao *Pokazatelj lišenosti* koji obuhvaća podatke o višim zahtjevima (poput ljetovanja, izlazaka u restorane, primanja gostiju, strukturi prehrane, opskrbljenosti kućanskim aparatima i drugo) te zaključio da je lišenost u Velikoj Britaniji početkom 70-ih bilo pogodeno 6% kućanstava koja su ostvarivala manje od 300 funti dohotka mjesečno, te oko 4% s dohotkom do 1.000 funti.

Steiner izlaže nastanak i razvoj ove najveće pogreške u američkom sustavu socijalne sigurnosti. Od samog su početka bile prisutne vrlo velike razlike između saveznih država u postotku ljudi obuhvaćenih pojedinim programom, kao i iznosu naknada što su se ostvarivale, a koje nisu ovisile o razvijenosti i bogatstvu države. Murray piše o dva rata protiv siromaštva: gospodarskom rastu i *Velikom društvu* koje je obilježilo američku saveznu administraciju tijekom 60-ih i početkom 70-ih, kada se država neposrednije uključila u borbu protiv bijede. Murray objašnjava važnost mjerenja siromaštva te navodi tri moguće mjere (ili različite vrste siromaštva): službene podatke (koji se obično temelje na transferima gotovog novca, a ne uključuju ili nepotpuno uključuju pomoć u naravi – bonove za hranu, rješavanje stambenih problema, zdravstvenu zaštitu), neto-siromaštvo (obuhvaća stanovništvo što ostaje siromašno i nakon primanja transfera u gotovini i u naravi), te moguće siromaštvo (što bi se izračunavalo utvrđivanjem broja ljudi koji bi bili siromašni u uvjetima nepostojanja državne pomoći). Bane i Ellwood objašnjavaju metodološke teškoće pri izračunavanju trajanja siromaštva. Primjerice, ako se mjeri dugotrajno (desetgodišnje) siromaštvo, nečija materijalna ugroženost mogla je započeti prije 11 godina, a

prestati prošle godine, pa navedena osoba ne bi bila uključena u dugotrajno siromašne. Stoga je bolje uzimati trajanje razdoblja siromaštva (*spells of poverty*), što bi bolje pokazalo stvarno stanje i manje zavaravalo. Na temelju takve metodologije potvrđena je pretpostavka da vjerojatnost izlaska iz siromaštva opada s trajanjem siromaštva, te dok gotovo polovica osoba prestaje biti siromašna nakon godinu dana, trećina osoba to uspijeva nakon dvije godine, a manje od četvrtine ih izlazi iz siromaštva nakon tri. Uzroci siromaštva u obitelji u kojoj je na čelu muškarac najčešće su u smanjivanju dohotka zbog nezaposlenosti ili bolesti, dok je u obiteljima kojima je na čelu žena uglavnom riječ o osamostaljivanju ili razvodu žene od bračnog druga, te svim teškoćama koje inače prate samohrane majke. Dok su nekada žene svoje siromaštvo rješavale udajom, danas ih se sve veći broj obrazuje i zapošljava.

Klein piše o velikoj sličnosti što je u kritici socijalne države izražavaju lijevi i desni teoretičari. Izlažući utjecaj socijalne politike na gospodarske rezultate, Atkinson navodi najčešće zamjerke socijalnoj državi kao ograničavajućem čimbeniku u fleksibilnosti tržišta rada, razlogu nastanka velike javne potrošnje i neposrednoj prijetnji proračunskom deficitu i pojačanom javnom dugu. Konačno, baš nije posve jasan utjecaj socijalne države na gospodarski razvoj: neka istraživanja navode da je ona kočnica, a druga da je pokretač gospodarskom rastu. Za ostvarivanje pouzdatijih rezultata Atkinson smatra da je potrebno daljnje razvijanje ekonometrijskih metoda, ali i adekvatno praćenje institucionalne strukture socijalne države. Oblici naknada i uvjeti pod kojima se one ostvaruju sigurno mogu promijeniti ekonomsko ponašanje. Ovisno o strukturi naknada i korisnika, jednak iznos ukupnih izdvajanja za te namjene može imati drugačiji utjecaj na gospodarski razvoj ili razinu BDP-a. Odlučujuću ulogu u tome može imati preusmjeravanje na ciljane naknade, ili stavljanje težišta na privatizaciju pojedinih dijelova sustava osiguranja.

Cjelina knjige *Ograničavanja* započinje tekstom iz 1996. godine u kojemu Pierson podsjeća kako se već više od dva desetljeća mnogo raspravlja a ipak malo zna o postupku sužavanja i ograničavanja socijalne politike. To je zadaća kojoj su političari (prije svega zainteresirani za održanje vlasti) vrlo neskloni u strahu od budućih izbornih neuspjeha, a neposredno

pogođeni birači i interesne skupine pod svaku će cijenu nastojati očuvati postojeća prava. Politika ograničavanja (u kojoj su gubici jasni i točno usmjereni na pojedine društvene skupine, a dobiti nesigurne i raspršene) bitno je drugačija od etape razvoja i jačanja socijalne države, te se ne smije temeljiti na proteklim iskustvima socijalne politike, jer su posve različiti politički ciljevi i bitno drugačije političko okruženje. Iako se obično naglašava da je lako ukidati i ograničavati socijalna prava, jer su korisnici raznovrsnih programa politički slaba, heterogena i neorganizirana skupina, Pierson vjeruje da to nije točno, jer se korisnici mogu lako mobilizirati te podršku tražiti od stranki u oporbi ili svoje nezadovoljstvo pokazati na izborima. Ujedno, pojedine skupine korisnika, poput umirovljenika, mogu imati svoje organizacije s brojnim članstvom (Američko udruženje umirovljenika ima 30 milijuna članova, i administrativnu službu od više tisuća ljudi), pa njihov politički i društveni utjecaj sigurno nije zanemariv!

Razmatrajući političke koalicije koje nastaju pri državnoj fiskalnoj preraspodjeli dohotka, Stigler ističe kako se povećava prikupljeni porez od dohodovno viših razreda, pa su oni slabijeg dohotka u položaju da primaju sve više sredstava. Dugoročno, u SAD-u najveći korisnici od ovog procesa mogli bi biti ljudi srednjega dohotka, koji su bili u koaliciji s bogatima u 19. stoljeću, a danas su u koaliciji sa siromašnima. Lindbeck proučava opasnosti što prate suvremenu socijalnu politiku: moralni hazard (odnosno nepažljivo ponašanje korisnika, znajući da ih država štiti), varanje i zloporabu sustava, naraslu potražnju za pravima što ugrožava kratkoročnu a gotovo onemogućava dugoročnu makroekonomsku stabilnost, promjene u ponašanju uzrokovane postojanjem osiguranja i skrbi, te postupna zamjena tržišnog rizika političkim rizikom. Osobito je zanimljivo njegovo razmatranje političkog rizika, pa, primjerice, starija osoba (koja je izložena smanjivanju mirovine ili nemogućnosti ostvarivanja nekih drugih prava) smatra da je narušen *jasno utvrđen* ugovor s državom, što podrazumijeva nestabilnost pravila te vladavinu nesigurnosti i nepovjerenja u zakon. Stoga Lindbeck vjeruje da je bolje što prije započeti neophodne reforme i uvjeriti korisnike da to znači dugoročnu održivost sustava, nego čekati da se prava još drastičnije smanje u budućnosti.

Srednji slojevi u većoj mjeri koriste usluge mirovinskog osiguranja (istraživanja su nedvosmisleno pokazala da žive duže od slabije imućnih osoba) i obrazovanja (djeca roditelja iz srednjeg sloja znatno češće pohađaju srednje i visoko obrazovanje nego radnička djeca), a ujedno najveći dio zaposlenih u javnim i socijalnim službama pripadnici su srednjih slojeva. Korjenita promjena u organizaciji tih službi može im značiti gubitak radnog mjesta, ili manju plaću i lošije uvjete života. Srednji slojevi manje koriste raznovrsne oblike socijalne skrbi, kao i naknade za vrijeme nezaposlenosti. Grand i Winter istražuju položaj srednjih slojeva u Britaniji za vrijeme vladavine konzervativaca i laburista, te zaključuju da u doba konzervativaca nije bilo značajnijeg smanjivanja sredstava za socijalne potrebe, ali je došlo do njihova preusmjerenja na programe kojima se više služe srednji slojevi.

Burtless, Weaver i Wiener ocjenjuju promjene u sustavu socijalne skrbi SAD-a, gdje je donedavno godišnje rađalo do milijun maloljetnih djevojaka. Država je za skrb približno pet milijuna takvih obitelji izdvajala 22 milijarde dolara godišnje. Nove zakonske odluke iz 1996. godine vezane za socijalnu skrb (savezni Zakon o osobnoj odgovornosti i mogućnostima za rad, te iz njega izvedene odredbe pojedinih saveznih država) uvelike su suzile prava i postrožile uvjete za njihovo ostvarivanje. Sada je korisnica obvezna pohađati program stručnog obrazovanja i osposobljavanja, te prihvatiti ponudeno zaposlenje, jer inače gubi pravo na pomoć. Teško je zasada procijeniti uspješnost navedenih mjera (istina broj djece koju su rodile maloljetnice smanjio se u 1999. godini za 100 tisuća), pogotovo stoga što njihovi protivnici navode male mogućnosti zapošljavanja djevojaka sa slabijim obrazovanjem, a uz niske nadnice što se ostvaruju na tržištu rada male su mogućnosti izlaska maloljetnica iz siromaštva.

Završni dio knjige, *Ponovni nastanak na svjetskoj sceni*, sadrži tri rada. Leibfried i Paul Pierson pokušavaju procijeniti buduća kretanja socijalne politike u Europskoj uniji i navode da se može očekivati nastanak *džepova* urbanog siromaštva, što će ga činiti stranci, predstavnici etničkih manjina. Deacon istražuje značenje globalizacije gospodarstva za socijalnu politiku, što je dosad bilo razmatrano tek u manjem broju znanstvenih istraživanja. U gospodarskim odlukama sve je manji značaj na-

cionalnih država, tako da je socijalna politika ostala *posljednja* brana nacionalne suverenosti. Ipak, neminovno povezivanje gospodarstva na svjetskoj razini znači i veliku promjenu ne samo u provedbi socijalne politike već i u načinu donošenja odluka, usklađivanju odgovornosti nadnacionalnih, nacionalnih i lokalnih vlasti, te financiranju i sl. U cijelom postupku postoji zamjetna nesuradnja, pa čak i posve oprečna stajališta o pojedinim socijalnim pitanjima međunarodnih organizacija, poput Svjetske banke, Međunarodnoga monetarnog fonda, Međunarodne organizacije rada, Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj, što samo zbunjuje nadležne i otežava donošenje odluka na nacionalnoj razini, a gotovo onemogućava međunarodno ujednačavanje odgovarajućih zakona. U završnom tekstu de Swaan ispituje mogućnost i opravdanost svjetske socijalne politike. Slično kao što bogatiji pojedinci izdvajaju sredstva za pomoć svojim siromašnijim sugrađanima kako bi sami živjeli u zadovoljnijem i sigurnijem svijetu, tako i bogate zemlje trebaju pomoći siromašne, i to ne samo putem materijalnih izdvajanja nego i pomoći u gospodarskom razvoju te jačanju odgovarajućih sustava socijalnog osiguranja i skrbi.

Spoznaje iz trećeg toma ponajviše podsjećaju na činjenicu da siromašni i nesiromašni nisu dvije skupine odvojene *željeznom zavjesom*, jer je lako moguć prelazak iz jedne u drugu skupinu (Townsend) te da dio osoba pogođenih oskudicom relativno brzo može prijeći u skupinu materijalno sigurnih. Ipak, relativno mali broj osoba ostaje dugotrajno ili stalno siromašan, te čini značajan dio srži siromašnih, slično kao što trajni bolesnici obično čine mali dio ukupnog broja svih bolničkih pacijenata i velik dio liječenih osoba u bolnicama (Jo Bane i Ellwood). Navedeno dvostruko obilježje siromaštva lako se može predvidjeti u razmatranju novosiromašnih ili onih dugotrajno materijalno ugroženih.

Usprkos velikom broju provedenih istraživanja još uvijek nije posve jasno značenje i korist od pomoći u novcu ili u naravi. Danziger, Haveman i Plotnick ističu da neki autori smatraju da je pomoć u naravi (koja ne podliježe oporezivanju, a i lakše se usklađuje s promjenom troškova života) za korisnika bolja i korisnija od njezine nominalne vrijednosti. Drugi autori navode da su transferi u gotovom novcu povoljniji za korisnika koji samostalno odluču-



je kako će ih utrošiti, a jednostavniji su i za državu koja ih odobrava. Reforme sustava socijalne skrbi mogu biti provedene tako da ublaže negativno djelovanje socijalnih transfera na smanjivanje ponude rada, te smanjuje privatnu štednju, bez da se naruše ostvareni pozitivni učinci preraspodjele u suzbijanju siromaštva i nejednakosti. Konačno, bez obzira na neminovnu metodološku nesavršenost istraživanja o značenju i djelovanju pojedinih programa socijalne skrbi, neophodno je njihova stalno provođenje, prije svega da bi se znalo tko su osobe kojima prijeti neimaština i socijalna isključenost, kako bi se poboljšala politika i sustav javne pomoći. Sustavnim istraživanjima, kao i praćenjem proračunskih rashoda, moglo bi se potvrditi ili pobiti tezu po kojoj su socijalni rashodi pridonosili financijskim teškoćama suvremenih država, ali nisu njihov glavni uzrok (Pfaller, et al.), već su posljedica nedovoljne makroekonomske discipline (kao na primjer u SAD-u gdje tijekom *hladnoga rata* povećani rashodi za vojne potrebe nisu istodobno praćeni i povećanjem proračunskih prihoda ili smanjenjem nevojnih rashodnih stavki).

Sve veća izdvajanja za siromašne sigurno će zahtijevati određene reforme u socijalnoj politici. Teško je procijeniti postojanje realne opasnost da bi socijalna država, *trijumf zapadne civilizacije* (Lindbeck), mogla uništiti gospodarske temelje na kojima počiva. Socijalna je država očito mnogo otpornija i mnogo trajnija nego što bi se to moglo očekivati s obzirom na postojeće teorije i političke rasprave (Pierson). No nužno je posvetiti veliku pozornost da se u ostvarivanju (relativno malih) proračunskih izdataka ne pogorša ekonomski položaj materijalno ugroženih, te povećaju siromaštvo i nejednakost u društvu.

U cjelini, zbornik radova *The Foundations Of The Welfare State* znalački je odabrano i pripremljeno štivo. Prilozi se razlikuju i u obujmu i u složenosti razmatrane materije: od onih zahtjevnih, pisanih za dobre poznavatelje teorije socijalne politike, do popularno novinarski napisanih tekstova za širu publiku. Vrijednost ove publikacije upravo i je u raznolikosti te visokoj kakvoći i zanimljivosti tekstova, a pritom je na jednom mjestu objedinila sve značajne radove o nastanku i razvoju socijalne države.

Predrag Bejaković

## SOCIAL FOUNDATIONS OF POSTINDUSTRIAL ECONOMIES

Gøsta Esping-Andersen

Oxford: Oxford University Press, 2000.

G. Esping-Andersen već je cijelo desetljeće jedan od najutjecajnijih teoretičara i istraživača razvoja socijalne države. Esping-Andersen je Danac i odnedavno je profesor u Barceloni. Ranije je radio na Harvard University i na European University u Firenci. Područja njegova znanstvenog interesa su socijaldemokracija, komparativna socijalna politika, socijalna država i tržište rada. Najvažnije mu je djelo *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity Press i Princeton University Press, 1990.), u kojemu je prvi put empirijski provjerena teorija o različitim tipovima socijalnih režima u razvijenim zemljama. Ovo je djelo izvršilo veoma snažan utjecaj na istraživanja u području socijalne politike, a i šire, a Esping-Andersen je njime promovirao novu paradigmu istraživanja socijalne politike i socijalne države. Od drugih njegovih djela valja spomenuti *Politics against Markets* (Princeton University Press, 1985.), a koautor je i urednik knjiga *Changing Classes* (Sage, 1993.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* (Sage, 1996.) i *Why Deregulate Labour Markets?* (Oxford University Press, 2000.).

Ime i istraživanja Esping-Andersena poznata su i našoj znanstvenoj javnosti. Uz njegovo odobrenje, u ovom je časopisu preveden i objavljen članak "Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku" (*Revija za socijalnu politiku*, 3(1996.), 1:59-78). Novija verzija ovoga rada, objavljena u spomenutoj knjizi *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, ponovno je prevedena pod naslovom "Nakon zlatnog doba? Dileme socijalne države u globalnom gospodarstvu" i objavljena u knjizi *Globalizacija i socijalna država* (u izdanju "Revije za socijalnu politiku", 1998.:37-79). U istoj je knjizi objavljen i rad "Rješenja s pozitivnim rezultatom u svijetu međuovisnosti" (str. 81-96), koji je zaključni dio iz prethodno spomenute knjige.

G. Esping-Andersen je veoma plodan istraživač, a radi i na problemski orijentiranim