

praksa i pastoral većinom razvijaju individualističku etiku, i tu vidi jedan od razloga razvoju deformacija u društvenom životu, npr. poput korupcije (str. 143). Posebno naglašava da za kršćane u tranzicijskim zemljama postoji opasnost da Crkva i vjernici, umjesto da ulažu napore u traženju odgovora na probleme što ih donosi novo vrijeme, izlaz traže u pronalazačnju "novog" neprijatelja, u tzv. *neoliberalizmu* i *potrošačkom društvu* (str. 146). Također prijeko potrebnim smatra podići razinu vjerske kulture vjernika, kako bi mogli živjeti socijalni nauk Crkve *in directo* i prenositi ga širem društvu (str. 147).

Socijalna sigurnost u Hrvatskoj između politike i gospodarstva prilog je Vlade Puljiza. U prvom dijelu rada Puljiz naznačuje razliku između *socijalnog osiguranja* i *socijalne sigurnosti*, te ističe tri osnovne kategorije prava što su se razvila u zapadnim društvima: *građanska, politička* i *socijalna prava* (str. 159).

U socijalističkim društvima bila su razvijena upravo *socijalna prava*, mnogo više nego *građanska* i *politička*. U zapadnim društvima, socijalna su prava bila razvijena unutar socijalne države, koja je zapala u krizu. Razne promjene što su se zbile u protekla tri desetljeća, a posebno intenziviranje procesa globalizacije, dovele su do potrebe za izgradnjom *kompetitivne države*, sposobne za *međunarodnu tržišnu utakmicu*. To podrazumijeva sve veće upućivanje građana na *vlastite resurse* i *resurse civilnoga društva* (str. 161). S obzirom na bivše socijalističke zemlje, autor zaključuje da se u novo društvo ne može dospjeti *velikim skokom*, već postepenim svladavanjem prepreka na putu ka *liberalizaciji, privatizaciji* i *izgradnji tržišnih institucija* (str. 162).

Što se tiče Hrvatske, ona se donekle razlikovala od ostalih socijalističkih zemalja, budući da je bila otvorenija prema Zapadu te da je u svome gospodarstvu imala i elemente tržišnog gospodarstva. No Hrvatska je u svom postkomunističkom razvoju bila hendikepirana ratnim razaranjima na prostorima bivše Jugoslavije. Tijekom Domovinskoga rata ostvarena je u Hrvatskoj visoka socijalna kohezija. No tijekom toga rata odvijala se i pretvorba u privatizacija. Velik problem hrvatskoga društva Puljiz vidi u tome što se nova vlasnička elita nije uspjela *legitimacijski učvrstiti unutar hrvatskog društva* (str. 166).

Nadalje, tu je i velik broj nezaposlenih, posebice u kontingentu mladih ljudi. "Arhimedo-

vu točku" s koje je moguće pokrenuti gospodarski i socijalni oporavak, vidi u zapošljavanju, posebice u zapošljavanju mladih ljudi.

S obzirom na socijalnu sigurnost, pred Hrvatskom stoji nekoliko mogućnosti: a) održanje sadašnje strukture i njezina postupna prilagodba; b) privatizacija socijalne sigurnosti; c) smanjivanje državne intervencije uz poticanje razvoja organizacija civilnoga društva (str. 170). Smatra da u narednom razdoblju treba očekivati snaženje nekih potisnutih načela, poput *supsidijarnosti*, što znači povećanje uloge *obitelji, lokalne zajednice* i *drugih organizacija u socijalnoj domeni* (str. 170). Rat je pokazao da je obitelj u Hrvatskoj još uvijek jaka zajednica. Uz nju su se tijekom rata afirmirale i neke *humanitarne organizacije, te katolički Caritas* (str. 171). Na tim temeljima moguće je graditi novi model socijalne sigurnosti. No za uspjeh programa socijalnih reformi neće biti dovoljne samo *proklamacije Vlade*, već će biti nužno strpljivo *graditi nacionalni konsenzus* oko tih temeljnih društvenih pitanja (str. 171).

Gordan Črpić

SOCIAL POLICY

John Baldock, Nick Manning,
Stewart Miller i Sarah Vickerstaff (eds.)

Oxford: Oxford University Press, 1999.

Već duži niz godina u Velikoj Britaniji, pa i u svijetu, nedostaje jasno napisan i razumljiv udžbenik socijalne politike, kao pomagalo studentima socijalnog rada, ekonomije, sociologije, prava i drugih društvenih znanosti, ali i osobama koje se bave socijalnom politikom. Nedavno je Oxford University Press riješio taj nedostatak izdavanjem knjige *Social Policy* (Socijalna politika), čiji su urednici John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller i Sarah Vickerstaff. Urednici su više nego uspješno ostvarili postavljenu zadaću, objašnjavajući sva važnija područja socijalne politike u širem smislu. Sva-

ko poglavlje (uz pojmovnik, prijedlog štiva za daljnje čitanje, te uz navođenje korištene literature i drugih izvora) napisao je istaknuti stručnjak za promatranu problematiku. U prikazu nećemo navoditi imena svih 20 autora iz knjige jer se ona, kao i neke druge pojedinosti o djelu, mogu naći na internet-stranici izdavača <http://www.oup.co.uk/isbn/0-19-878173-3>.

Knjiga *Social Policy* sadrži niz pitanja vezanih uz osnivanje i razvoj sustava socijalne politike, ali i mnogih drugih popratnih fenomena koji se ranije nisu proučavali uz socijalnu politiku, ili su se istraživali površno (naprimjer odnos socijalne politike, obrazovanja i osposobljavanje, financiranja i poticanja kulturnog stvaralaštva, očuvanja čovjekove okoline i slično). Dosad su autori smatrali da je široko zahvaćanje u tu problematiku prezahtjevno za one koji tek upoznaju ovo područje, pa su se zadržavali na klasičnom, uskom tumačenju veze i odnosa socijalne skrbi i ekonomije, gospodarskog razvoja i slično. Iako se u ovoj knjizi ponajviše iznose britanska iskustva, u njoj ima velik broj usporedbi sustava mnogih zemalja, pogotovo iz Europske unije i Sjeverne Amerike. Štivo je prijateljski usmjereno prema korisniku, zanimljivo je, lako se čita i potiče na daljnja proučavanje navedene tematike. Zbog metodološke jasnoće, logičnog slijeda i visoke razine članaka, *Social Policy* sigurno zaslužuje prevodenje na mnoge jezike, te da se koristi u dodiplomskoj i poslijediplomskoj nastavi širom svijeta.

Knjiga ima pet poglavlja, podijeljena u 21 glavu.

Prvo poglavlje, pod nazivom *Porijeklo, obilježja, suvremeni sustavi socijalne politike i socijalna država*, definira socijalnu politiku, tumači razlike blagostanja zajednice i blagostanja pojedinca, razmatra raspodjelu i preraspodjelu u društvu, te jasno objašnjava zašto je po društvo opasna prevelika materijalna nejednakost građana. Siromaštvo ne znači samo materijalne poteškoće već i opasnu socijalnu isključenost. U ublažavanju siromaštva, osim ekonomskog razvoja, presudnu ulogu ima socijalna politika. Glavna područja socijalne politike su mirovinsko i zdravstveno osiguranje, socijalna pomoć i njega, politika stanovanja i obrazovanje. Najvažniji mehanizmi politike preraspodjele jesu sustavi oporezivanja, javnih rashoda i zapošljavanja, dok ostala područja bitna za socijalnu politiku jesu monetarni sustav i politika, prijevoz, zakonska pomoć, planiranje obitelji te

mnoge druge djelatnosti što su s njom u povratnoj vezi. Iako se danas često napada suvremenu socijalnu državu kao preživjelu instituciju, koja zbog svoje rastrošnosti ne može opstati u uvjetima globalizacije gospodarstva, ona ostaje živa i u znanstvenim raspravama i u običnom životu. Socijalna država provodi politiku socijalne skrbi putem naknada u novcu i naturi, selektivno (najčešće prema materijalnom položaju korisnika), ili univerzalno (dobivaju ih svi koji ispunjavaju određene uvjete, naprimjer mirovine). No to čini i nekim drugim mjerama: davanjem subvencija (naprimjer za prijevoz), zakonskim reguliranjem određenih sektora (zdravstva, školstva, zakonskog određenja o jednakosti pri zapošljavanju i slično). Ona ugovara i isporuku pojedinih usluga (naprimjer dnevnog obroka djeci u školama), ima organizirane službe za pružanje savjeta pri kupnji kuća i podizanju kredita, a i nekim svojim tradicionalnim službama daje posve nove zadatke (britanska će porezna uprava provoditi Program umanjenja i povrata poreza na dohodak obitelji – *the Working Families' Tax Credit*, dok je novozelandska porezna uprava već duže vrijeme zadužena za isplatu dječje potpore (*Child Support*) roditeljima i starateljima sa skrbništvo ili bez skrbništva nad djecom, kao i za pružanje određenih usluga npr. procjenjivačke i prikupljanje dječjeg doplatka te ubiranje otplata studentskih zajmova).

U nastavku se izlaže povijesni razvoj socijalne države koji je neposredno vezan uz razvoj suvremenih industrijskih društava. Iako su naznake postojale i ranije (u Britaniji u Zakonu o siromašnima s početka 17. stoljeća), do posljednjih stotinu godina nije bilo organiziranog sustava na nacionalnoj ili lokalnoj razini, koji bi oporezivanjem provodio preraspodjelu bogatstva građana i pružao pomoć onima koji su u nevolji. Socijalna država nastala je ne samo zbog dobronamjernosti i darežljivosti državnih vlasti već iz čiste neophodnosti kako bi se uklonile zapreke gospodarskom razvoju i osigurao potreban socijalni mir. Početkom 20. stoljeća smatralo se da sustav može biti učinkovitiji, sveobuhvatniji i pravedniji, pa je u mnogim europskim zemljama (na tragu bismarkovskih iskustava) započeo ubrzan razvoj sustava mirovinskog osiguranja i drugih oblika zaštite, što će se 30-ak godina kasnije očitovati i u SAD-u. Mjere socijalne politike u Britaniji nakon Drugog svjetskog rata, provedene na temelju poznatog Beveridgeovog plana, imale su mnoga

konzervativna obilježja, ali su ipak znatno poboljšala opće blagostanje u britanskom kapitalističkom društvu i gospodarstvu. Iako su prva poratna nastojanja težila ostvarenju *pune* zaposlenosti u društvu, kasnije se od toga odustalo, pa je između dviju vodećih stranaka – konzervativaca i laburista – postojao prešutan sporazum o provođenju socijalne politike i potrebi pomoći siromašnim građanima. Bila je to takozvana politika *Butskellisma*, riječ iskovana od prezimena vodećih političara tijekom 50-ih i 60-ih godina: R. A. Butlera (ministra financija u konzervativnoj vladi) i Hugh Gaiskella (premijera u prethodnoj laburističkoj vladi). Gotovo se i nije vodila rasprava o opravdanosti socijalne politike, već se više razmatrala potreba mjera prema materijalnom položaju korisnika (*means-tested*), koje su administrativno skupe i dovode korisnike u neugodan položaj. Visoki troškovi sustava socijalne politike, a i razvoj teorijski usmjerene *nove desnice*, utjecali su na raskid dotadašnjeg jedinstva stavova, tako da je dugotrajna vladavina konzervativaca Margaret Thatcher u socijalnoj politici bila usmjerena na sužavanje prava, uvođenje menadžerskog ponašanja i načela, te privatizaciju svega što se može privatizirati. (Premijerka Margaret Thatcher, u odnosu na socijalnu politiku, ostat će u *dobroj* uspomeni po svojoj legendarnoj izjavi: “Ne postoji nešto kao što je društvo. Postoje samo muškarci i žene, kao i obitelji”. Ne treba čuditi što se danas Britanci s lošim uspomenu sjećaju tog doba u kojemu je, kako kaže teoretičar A. C. Grayling, velik broj građana ostao bez posla, bez mogućnosti obrazovanja, zaštite, a obveze po stambenim kreditima su “odletjele u nebo”). Iako ostvarene uštede nisu bile onolike koliko se očekivalo i koliko su zagovornici željeli, ipak je preusmjeren trend porasta tih izdataka. Usklađivanje mirovina u cijelom razdoblju vladavine konzervativaca (1979.–1997.) provodilo se i u skladu s porastom cijena a ne plaća, kao što je to ranije bio slučaj. Nova laburistička vlast gotovo da nije bitnije promijenila stav prema socijalnoj politici, tako da se može reći da je ostvaren novi postmodernistički konsenzus za 21. stoljeće. (Sadašnji laburistički premijer, Tony Blair, nikada nije kritizirao poteze prethodne vlasti u privatizaciji i socijalnoj politici.)

Prvo poglavlje završava podrobnijim razmatranjem koncepta socijalne politike, ulogom sudionika te modela politike u širem smislu. Navode se četiri modela ostvarivanja poli-

tike: pluralistički (politički sustav je otvoren i podložan mnoštvu raznovrsnih utjecaja što se ostvaruju preko organiziranih i neorganiziranih interesnih skupina – vjerskih zajednica, sindikalnih organizacija, poslovnih udruženja i slično); elitistički (utjecaj svih građana nije podjednak, značenje utjecajnih pojedinaca ili skupina nije proporcionalno njihovoj broju); korporativistički (moć i utjecaj u suvremenom industrijskom društvu u najvećoj mjeri je ograničena na sindikate kao predstavnike radnika, udruženja poslodavaca kao predstavnike kapitalista te na samu državu, pa se odluke donose pregovorima i kompromisima između njih); marksistički pristup (po kojem se odluke u socijalnoj politici donose u skladu s ekonomskim interesima ekonomski najmoćnijih društvenih skupina). Izvedeno iz takve podjele, prema stavu Gøstae Esping-Andersena, u kapitalističkom društvu postoje tri osnovna obrasca socijalne politike: neoliberalni – u kojemu je naglasak na učinkovitosti tržišta, a velika je društvena stratifikacija; socijalnodemokratski – u kojemu je stratifikacija mala, a država neposredno pruža zaštitu ili financijski pomaže ugrožene članove društva; korporativistički – u kojemu je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje reguliranjem tržišta ili financijskom pomoći. Naravno ovi obrasci nisu odvojeni željeznom zavjesom, već se međusobno prepliću i miješaju, pogotovo u mnogim tranzicijskim zemljama kao i onima u razvoju, u kojima se najvažnije odluke vezane uz socijalnu politiku provode u skladu sa (ponekad izrazito liberalnim) preporukama Međunarodnog monetarnog fonda ili Svjetske banke, od kojih se istodobno traži novi zajam ili odgoda vraćanja već postojećeg duga.

Poglavlje *Socijalno i ekonomsko okruženje* sastoji se od četiri priloga. U prvom se – uz razmatranje blagostanja, ideologije i socijalne teorije, ističe važnost raznovrsnih političkih utjecaja i stavova. Iako se danas ponekad smatra da su društvene znanosti pobjedom liberalizma i urušavanjem komunizma gotovo posve izgubile ideološku obojenost, te da je po Francisu Fukuyami nastupio *kraj povijesti*, u suvremenoj se literaturi navode četiri ideologijske podjele socijalne politike: Wedderburgova (antikolektivizam, građanstvo, socijalna integracija i funkcionalizam), Titmussova (rezidualizam, industrijalizacija i institucionalizam), Taylor-Gooby i Daleova (individualizam, reformizam i strukturalizam), te George i Wildingova (koja obuhvaća

novu desnicu, umjerene, socijaldemokrate, lijevičare, feminističke i ekološke pokrete i ideje). Svaka ideologija zastupa svoje ideje (lijevičari su za veću društvenu jednakost, umjereni upozoravaju na moguće podrievanje poticaja za rad i samosnalaženje kao i povećanu zloupotrebu sustava, dok su novi desničari skloniji ostvarivanju socijalnog darvinizma u kojemu otporni i snalažljivi preživljavaju i vuku društvo naprijed), ali i među njima ima ponekad dosta dodirnih stavova i sličnih razmišljanja.

Dionica *Ekonomija i socijalna politika* započinje stavom po kojem je ekonomija otužna znanost, zato što često prihvaća i opravdava siromaštvo i nejednakost u društvu, baš ono što socijalna politika nastoji ublažiti. Obje znanosti danas ipak prihvaćaju stav Johna Rawlsa, po kojemu je ekonomski i socijalno učinkovito provoditi preraspodjelu sve dok se može stvarno poboljšati položaj najugroženijih kategorija (ili pojedinaca) u društvu. Nakon što su razjašnjeni pojmovi kratkoročne i dugoročne učinkovitosti u proizvodnji i potrošnji, tumače se tržišni neuspjesi kada se slobodnim djelovanjem tržišta ne može ostvariti optimalna alokacija resursa, pa je neophodno djelovanje države. Ti neuspjesi mogu nastati u proizvodnji (naprimjer nezaposlenost ili nedovoljno korištenje radne snage, pretjerana upotreba obnovljivih izvora energije, proizvodnja nezdrave hrane i zagađivanje čovjekove okoline), ili u potrošnji (neujednačen pristup visokom obrazovanju, državno stambeno zbrinjavanje relativno imućnog stanovništva i slično), a mogu biti uzrokovani neskladom između ponude i potražnje (naprimjer premalen broj liječnika i zdravstvenog osoblja, a prevelik broj odvjetnika). Dionica završava pozitivnim odnosom prema ekonomskoj znanosti i značaju ekonomske politike koja ipak nije posvećena samo novcu, već učinkovitoj raspodjeli resursa – rada, znanja i materijalnih dobara. Društveno blagostanje bit će više ako se raspoloživi izvori usmjeravaju na način koji najviše odgovara svim građanima.

Društvene potrebe i obrasci nejednakosti predmet su izučavanja i naredne dionice. Postoji više vrsta potreba (normativne, osjetilne, zahtjevane, usporedne), a prema Maslowu one se mogu rangirati kao fiziološke potrebe, potrebe za sigurnošću i ljubavi, te kao najviše – potreba za samopoštivanjem i samoostvarivanjem. Međutim, Plant smatra da se potrebe

mogu podijeliti u dvije skupine: potreba za fizičkim preživljavanjem, te osnovna potreba za autonomijom ili slobodom. Ako nisu zadovoljene ove potrebe, ističe Plant, ne može se očekivati ostvarenje čega drugog u životu. Nemoćnost zadovoljavanja osnovnih materijalnih potreba znači siromaštvo čije je utvrđivanje često podložno političkim pritiscima, ali i znanstvenom nejedinstvu u primjeni odgovarajuće metodologije u njihovu rješavanju. Većina zemalja ima utvrđenu službenu granicu siromaštva, prema kojoj se odpravaju raznovrsni oblici pomoći kako bi se ublažio položaj ekonomski ugroženih osoba. Siromaštvo je usko povezano i s društvenom materijalnom nejednakosti, ali ti pojmovi nisu istoznačni i ne treba ih miješati.

Najbolja obrana protiv siromaštva i samopodcjenjivanja jest rad i zapošljavanje. Plaćeni rad izvan kuće omogućava socijalnu integraciju i ostvarenje punopravnoga građanstva. Ljudi koji rade i zarađuju lakše se uključuju u druge društvene, političke, pa i sportske aktivnosti. Posla ipak nema dovoljno za sve, često i stoga što dio stanovništva ne raspolaže potrebnim znanjima i stručnostima koje poslodavci traže. K tome se svijet rada korjenito mijenja: sve je više zaposlenih žena, muškarci prestaju biti isključivi hranitelji obitelji, u postindustrijskom društvu proizvodne djelatnosti gube na značenju, a sve važnije postaju usluge. Žene još uvijek zarađuju znatno manje od muškaraca, što znači i nesigurniju starost, jer dohodak u vrijeme radne aktivnosti određuje i primanja u doba mirovine. Protiv nezaposlenosti poduzimaju se različite mjere, koje su obično usmjerene na pojedine kategorije stanovništva (mlade bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlene, invalide i slično). Nažalost, nezaposlenost će zasigurno još dugo biti popratna pojava suvremenog (ne samo britanskog) društva, tako da će siguran i pristojno plaćeni rad, kao ulaznica za puno sudjelovanje u društvu, ostati neostvareni san mnogih, pogotovo mladih ljudi.

Poglavlje o socijalnom i ekonomskom okruženju završava prilogom o obitelji i kućanstvu kao osnovnoj društvenoj zajednici koja pruža potrebnu sigurnost svojim članovima, ali i koristi pomoć šire društvene zajednice. I oko obitelji postoje različita ideološka viđenja, pa konzervativni teoretičari i političari žale za nestankom klasične obitelji koja se sastojala od

obaju roditelja i djece, dok feministice smatraju da je zajednički život izvan braka, povećan broj razvoda i sve veći broj obitelji samo s jednim hraniteljem (najčešće majkom, koja često živi s muškarcem koji nije otac njezine djece), u najvećoj mjeri uzrokovan nezadovoljstvom žena vlastitim položajem u tradicionalnoj obitelji. Iako se najveći dio obitelji u Britaniji i dalje sastoji od obaju roditelja i djece, sve veće značenje dobivaju *netipične* obiteljske strukture, ponajviše samohranih roditelja (koji su izloženi nezaposlenosti i siromaštvu) te samaca. Sve to zahtijeva i drugačije određivanje i usmjeravanje socijalne politike koja nedovoljno brzo prati promjene u društvu.

Treće poglavlje, pod naslovom *Planiranje, financiranje i provedba socijalne skrbi*, najprije objašnjava organizacijske promjene kroz koje prolazi sustav socijalne skrbi. Riječ je o napuštanju ili smanjivanju značaja naredbodavnog načina upravljanja (koje se ostvaruje u skladu s vladavinom zakona odobrenoga od nadležnog tijela, te lančano provodi od viših do nižih razina vlasti) i zajedništva u djelovanju (u skladu s prihvaćenim vrijednostima i vjerovanjima) te prihvaćanju ugovornog načina upravljanja (u kojem država ugovara isporuku određene robe ili usluga za socijalnu skrb, a koju na posve tržišnim načelima ostvaruju ponajviše privatni isporučitelji). Time bi se omogućila povećana učinkovitost i manja proračunska izdvajanja, ali prvi pokazatelji baš i nisu ohrabrujući, jer je zabilježeno i smanjivanje kakvoće usluga i *ispadanje* iz sustava mnogih korisnika. Dan Corry navodi da je u britanskoj politici i društvu prihvaćen stav kako javna potrošnja i ne mora biti neizbježno loša stvar, ali se može dogoditi da se ne ostvaruje učinkovito, odnosno usmjerava se na stvari koje nitko ne želi, ili koje ne doprinose ekonomskoj snazi i socijalnoj koheziji. U Britaniji se od dolaska laburista na vlast 1997. godina provodi sveobuhvatan plan smanjivanja cjelokupne javne potrošnje (*Comprehensive Spending Review – CRS*), kojim se preispituju pojedine stavke rashodne strane proračuna i mogućnost njihova smanjivanja. Utvrđuje se treba li država pružati određene usluge, a ako se zaključuje da je to njezina zadaća, onda se nastoje naći jeftiniji i djelotvorniji alternativni oblici isporuke. Iako je nemoguće utvrditi idealnu razinu javnih rashoda u BDP-u, koja osigurava ekonomski prosperitet, omogućava potrebnu zaštitu stanovništva i iz toga izvedenu političku stabilnost, činjenica

je da su javni rashodi u Britaniji (kao i u drugim razvijenim industrijskim zemljama) narasli od početka 20. stoljeća (s nešto iznad 10% BDP-a prije Prvog svjetskog rata na gotovo 50% BDP-a sredinom 70-ih i nešto ispod 40% BDP-a krajem 90-ih). U uvjetima globalizacije i svjetske tržišne utakmice, a u cilju očuvanju konkurentnosti gospodarstva, trebat će ustrajati na smanjivanju javne potrošnje kao i na još boljem usmjeravanju pomoći.

Četvrti, najveći dio knjige, govori o neposrednom provođenju sustava socijalne skrbi i započinje objašnjavanjem značenja novčanih transfera. Richard Titmuss naveo je da u socijalnoj skrbi postoje dvije vrste pomoći: državne mjere neposredne isporuke dobara i usluga, odnosno davanja novca, te porezne mjere koje obuhvaćaju prije svega smanjivanje porezne obveze. Ovo je razlikovanje bitno jer se prva skupina mjera tretira kao javni rashodi, pa su ljudi mnogo osjetljiviji na njih nego na drugu koja podrazumijeva samo smanjivanje odnosno neostvarivanje javnih prihoda. Općenito, mnogo su više uzbuđeni zbog porasta tereta javnih rashoda ili zlouporabe pojedinih prava u sustavu socijalne skrbi, nego što ih zabrinjava neostvarivanje javnih prihoda ili porezna utaja. (U mjerenjima nejednakosti ne uzimaju se u obzir popratne nenovčane pogodnosti iz rada, poput službenog automobila, plaćenog privatnog zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, snošenja dijela troškova školovanja djece i slično – koje uživaju uglavnom bolje plaćeni, a koje siromašni većinom ne ostvaruju). Državna vlast mnogo više pozornosti posvećuje suzbijanju zlouporabe prava nego neplaćanju poreza, a vrlo malo razmišlja o osobama koje iz brojnih razloga (neugodnosti, neobavještenosti ili složenog postupka) nisu ostvarile naknade na koje imaju pravo. Iako je opći stav prema zlouporabi prava u sustavu vrlo negativan, kao obliku krajnje sebičnog i nezakonitog ponašanja pokvarenih (imućnijih) pojedinaca, provedena istraživanja u Britaniji u velikoj mjeri razbijaju taj stereotip. Tako je ustanovljeno da značajan dio zlouporaba nastaje zbog očajnog položaja pojedinaca ili obitelji, zbuđenosti sustavom (koja se prava ostvaruju, a koja ne), osjećajem napuštenosti i izdanosti od strane socijalne države ili ekonomskom neopodnosti, kao odgovorom na sustav koji želi nekoga zadržati u siromaštvu. Ekonometrijskim se metodama često nastoji utvrditi u kojoj se mjeri provodi okomita preraspodjela (od

bogatih ka siromašnima) i preraspodjela tijekom života (za vrijeme rada plaćaju se doprinosi za mirovinu koja će se koristiti po umirovljenju). Istraživanja provedena u Britaniji razbila su duboko ukorijenjenu predrasudu: okomita je preraspodjela vrlo slaba, dok je značajna preraspodjela tijekom života koja kao oblik štednje predstavlja oko tri četvrtine ukupne preraspodjele u društvu.

Često se navodi da materijalno manje imućni ljudi imaju otežan pristup mogućnostima obrazovanja, pa iduća dionica knjige razmatra značenje obrazovanja i osposobljavanja u ublažavanju siromaštva i nejednakosti u društvu. Znanstvena razmatranja veću pozornost posvećuju gospodarskim i dohodovnim učincima obrazovanja i osposobljavanja, dok su socijalni pomalo zapostavljeni. Većina se istraživača slaže da je ljudski kapital bitna odrednica gospodarskog razvoja (povrat od ulaganja u obrazovanje veći je od bilo kojeg drugog ulaganja), ali nije i jamstvo razvoja, jer zemlja s najboljim ljudskim kapitalom ne mora postići i najbolje razvojne rezultate. U Britaniji postoji tradicionalna nesklonost prema stručnom osposobljavanju za zanimanja, a i velik je postotak onih koji *ispadaju* iz obrazovnog sustava, tako da mnogi mladi ne završavaju srednje obrazovanje, već se nastoje zaposliti. Dosadašnji programi osposobljavanja i pripremanja za svijet rada mladih nezaposlenih i neiskusnih osoba nižih razina obrazovanja putem sufinanciranja njihova zapošljavanja na određeno vrijeme u privatnom i javnom sektoru (*Youth Training Schemes* – YTS), uglavnom nisu postigli očekivane učinke već su često bili prilika poslodavcima da dobiju jeftiniju radnu snagu. Zabrinjavajući su rezultati postojećega britanskoga obrazovnog sustava u usporedbi s Njemačkom, Francuskom i Japanom, prema ostvarenom ispitivanju znanja iz matematike, jezika i prirodnih znanosti na velikom broju ispitanih učenika. Državi ostaje nimalo jednostavna obveza usklađivanja obrazovnih programa i učeničkih kvota prema potrebama gospodarstva i mogućnostima zapošljavanja, ali i podizanju razine obrazovnog sustava u cjelini.

Slično kao i obrazovanje, i zdravstveno stanje stanovništva uvelike je određeno socijalnom slikom društva, i povratno utječe na pojačavanje siromaštva i nejednakosti. Različiti pokazatelji zdravlja i bolesti (poput visine, prekomjerne težine, povišenog krvnog tlaka, kapaciteta pluća, ovisnosti o pušenju ili alkoholu,

pa i trajanje života) u velikoj su mjeri ovisni o materijalnom položaju ispitanika. Naravno, ponekad je teško razlučiti uzroke i posljedice: jesu li pojedinci bolesni zato što su siromašni ili su siromašni stoga što zbog bolesti ne mogu raditi ili ne mogu naći dobro plaćen posao. Više ispitivanja je potvrdilo da je pušenje mnogo rasprostranjenije među siromašnim stanovništvom, pogotovo kućanicama, ali i ono može biti odraz socijalne isključenosti i uzrokovano velikom brigom o njezi djece u uvjetima siromaštva. Žene su u neimaštini prisiljene određi se gotovo svih sitnih zadovoljstava i luksuza, pa im pušenje ostaje jedini način opuštanja a može čak biti i uspješna brana od stresa. Izdvajanja za zdravstvenu zaštitu u Britaniji sredinom 80-ih iznosila su oko 800 funti po osobi (u SAD-u i Švicarskoj 2.300 funti, u Japanu 1.700 funti, u Austriji i Francuskoj 1.500 funti) i činila su oko 7% BDP-a (u SAD-u 14,5%, Švicarskoj 9,7%, Japanu 7,2%, Austriji 9,7% i Francuskoj 9,9%), tako da se ova zemlja može pohvaliti s relativno malim izdvajanjima za prilično kvalitetnu i sveobuhvatnu zdravstvenu zaštitu. U strahu od moguće inflacije, narušavanja mogućnosti štednje i ulaganja u gospodarstvo, te nastojanja da se smanje javni rashodi, ovdje se poduzimaju mnoge mjere u cilju poboljšavanja zdravstva. Podrobniji podaci o tome mogu se naći na internet-stranicama Ministarstva zdravstva (*Department of Health* – <http://www.doh.gov.uk/>).

Kako dio stanovništva ostaje trajno bolestan i onemoćao, on treba stalnu ili povremenu pomoć i njegu, tako da je briga o njima važna obveza zajednice u cjelini. Riječ je o starim osobama (kijih je sve više i čiji se udjel u ukupnom stanovništvu naglo povećava), ali i mladim invalidnim osobama o kojima u najvećoj mjeri brinu članovi uže obitelji. Feministički pokreti u posljednjih dvadesetak godina upozoravaju da žene neproporcionalno više snose tu brigu, te naglašavaju potrebu podjele obveza unutar obitelji, ali i znatno veće sudjelovanje društva u tome. Još od 60-ih u Britaniji se nastoji da takve osobe ostanu živjeti u užoj zajednici, a smještaj u odgovarajuće domove tek je krajnje rješenje. U cilju uvođenja tržišnih obilježja u sustav javne njege i pomoć usvojen je i odgovarajući zakon (*Community Care Act 1990*) u kojemu su socijalne službe dobile veće nadležnosti. Zakon je nadopunjen odredbom (*Community Care Direct Payment Act 1996*) po kojoj se osobama starijima od 65 godina odo-

brava direktna isplata u novcu za pomoć i nje-
gu, umjesto smještaja u umirovljeničke domo-
ve. Kako bi se ostvarili strateški ciljevi u bo-
ljem, pravednijem, jeftinijem i sveobuhvatnijem
pružanju javne pomoći i njege, od 1998.
godine na razini cijele zemlje provodi se *Proc-
jena djelovanja socijalnih službi (Performance
Assessment for Social Services)*. Njome se pri-
kupljaju spoznaje o radu pojedinih centara, iz-
mjenjuju pozitivna iskustva te utvrđuju mo-
gućnosti i načini poboljšanja rada ove službe.

Nasilje nad djecom u kući dugo je vremena
bila zapostavljena tema u britanskom društvu,
a tek je početkom 70-ih odgovarajućim organi-
zacijskim promjenama u državnim tijelima bila
veća pozornost posvećena izvještajima što ih je
mnogo ranije utemeljilo Nacionalno udružene
za sprječavanje nasilja nad djecom (*Natio-
nal Society for the Prevention of Cruelty to Chil-
dren*). Shvatilo se da se interesi djeteta mogu
razlikovati od interesa porodice, a promjene u
svijesti i djelovanju društva na poštovanju
"prava djeteta" bili bi nezamislivi prije nekoli-
ko desetljeća. Iako je riječ o velikom broju dje-
ce (koji godišnje iznosi i do 200 tisuća), u svega
4% slučajeva dijete se zakonski udaljuje iz obi-
telji i smješta kod staratelja ili u odgovarajući
dom. Dok se 70-te godine mogu opisati kao
"doba tjelesnog nasilništva nad djecom", od
80-ih je sve više riječ o spolnom zlostavljanju
djece. Teško je procijeniti u kojoj je mjeri zlo-
stavlanje djece jednako raspoređeno po svim
društvenim slojevima, ali površni pokazatelji
navode da je to prisutnije u siromašnim obite-
ljima. Naravno, možda to bogati bolje skrivaju,
a i socijalni radnici su u slabijem kontaktu s
imućnima pa nemaju informacije o tome. U
posljednjih 15 godina zlostavljana se djeca
mogu besplatno obratiti na telefonsku liniju za
organiziranu pomoć i savjet (*Childline*). Time
je britansko društvo napravilo važan kulturo-
loški pomak, te počelo ozbiljno shvaćati pri-
tužbe djece o nasilju i zlostavljanju od roditelja
i staratelja. Tamo gdje su se pritužbe ponavljale
i gdje se ocijenilo da nema mogućnosti po-
boljšanja, dijete se smještalo u dom. Prema
ispitivanjima pokazalo se da se tamo osjećaju
sigurnijima, imaju prijatelje i ne strahuju od
zlostavljanja.

U pojedinim zemljama različit je odnos pre-
ma rješavanju stambenih potreba stanovništva.
Zanimljivo je da stanovanje u vlastitom stanu
ili kući nije toliko određeno ekonomskim raz-
vojem društva koliko tradicijom, razinom nad-

nica, vlasništvom nad zemljom, organizacijom
graditeljstva, postojanjem stambenih zadruga,
mogućnostima kreditiranja i slično. Tako npr.
Bangladeš ima najveći udjel stanovanja u vla-
stitom stambenom objektu, čak 87%. U Brita-
niji oko dvije trećine stanovnika stanuje u
stambenom objektu koji je u njihovu vlasništvu
(četiri petine u kućama); u općinskim stanovi-
ma živi oko četvrtinu osoba, dok manje od 10
posto stanovnika živi u iznajmljenim privatnim
stanovima ili kućama. Udjel vlasništva nad
stambenim objektom znatno se povećao tije-
kom 80-ih kada su lokalne vlasti, za vrijeme
konzervativaca, počele pod povoljnijim uvjeti-
ma prodavati stanove i kuće u svom vlasništvu
osobama koje su u njima stanovale. Tako se
smanjio udjel onih koji unajmljuju javne stano-
ve, dok se zbog više razloga (utvrđene cijene
najma, određene zaštite stanara, povoljnih
kredita i poreznih olakšica na njih) smanjio
udio onih koji iznajmljuju privatne stambene
objekte (u kojima je početkom 20. stoljeća sta-
novalo 80%, a 50-ih gotovo polovica stanov-
ništva). Značajnu ulogu u tome odigrale su
stambene zadruge i stambena štednja, a država
je do određene razine jamčila za štedne uloge.
Pojačana konkurencija banaka uvjetovala je
propast nekih stambenih zadruga, dok su se
druge pretvorile u punopravne financijske tržiš-
ne institucije.

Gotovo je suvišno podsjećati na neposred-
nu vezu socijalne politike i krivičnog ponaša-
nja. Dok se po zakonu definicija krivičnog po-
našanja smatra društvenoštetna aktivnost koja
narušava ljudska prava (bez obzira da li se za-
konski kažnjava), socijalna je definicija šira i
kao društveno neprihvatljivo ponašanje uklju-
čuje još rasizam, seksizam, imperijalizam i osu-
đenost na siromaštvo. Prema službenim poda-
cima, u Britaniji je nakon Drugog svjetskog
rata zabilježena prava eksplozija krivičnog po-
našanja, te dok je 1950. godine bilo prijavljeno
500 tisuća slučajeva (ili jedan slučaj na 100 sta-
novnika), godine 1992. bilo je 5,6 milijuna pri-
java (odnosno 11 na 100 stanovnika). Razlozi
tome mogli bi biti i u stvarnom povećanju kri-
minaliteta u zemlji, ali i u većem prijavljivanju
slučajeva, tako da je možda manji broj ostao
neprijavljen (crna ili skrivena brojka krimina-
la). Kao i mnogi drugi društveni fenomeni, kri-
vično se ponašanje upotrebljava u političkim
nadmudrivanjima, pa su npr. vladajući konzer-
vativci 1996. godine isticali da se broj krivičnih
radnji smanjuje već četvrta godinu zaredom,

dok su novoizabrani laburisti 1997. godine naveli kako se za vrijeme bivše vlasti (konzervativaca) kriminal udvostručio. Najizloženije žrtve nasilništva i kriminala jesu mladi muškarci koji, poslije nekoliko piva u *pubu* postanu agresivni pa vrijeđaju okolinu, te obično stradaju; žene i starije osobe relativno su sigurnije. Kritičari takvog pojednostavlivanja navode da nasilništvo nad ženama i starijim osobama može imati teže i ozbiljnije posljedice. Zaključno se može reći da je tijekom 60-ih usmjerenost bila na preodgoju, a ne na kažnjavanje izglednika, ali se taj odnos do 90-ih promijenio te je težište bilo na kažnjavanju krivičnog ponašanja, sa zatvorskom kaznom na dulje vrijeme.

Iako je materijalno bogatstvo društva i po jedinca bitna odrednica kakvoće življenja, ona sigurno nije isključiv pokazatelj zadovoljstva i sreće. Mnogi ekološki pokreti u Britaniji, a i u cijelom svijetu, navode da se današnje materijalno obilje ostvaruje na račun dugoročnog narušavanja čovjekove okoline, tako da težište treba usmjeriti na ekološki održivi razvoj. Kvaliteta življenja i njezino mjerenje prilično je sklisko područje, ali ekološko udruženje *The New Economics Foundation* već više od 25 godina objavljuje *Pokazatelje ekonomski održivog blagostanja (Index of Sustainable Economic Welfare – ISEW)* koji obuhvaća osobne rashode za potrošnju, kao i nejednakost dohotka, neplaćeni rad u kući, narušavanje čovjekove okoline, preveliku eksploataciju prirodnih izvora, dugotrajne ekološke štete, i slično. Iako se britanski BDP po glavi stanovnika uvećao 2,5 puta u razdoblju 1950.–1996. godine, ISEW se povećao samo za trećinu, ponajviše zbog pojačanih prometnih gužvi, ugrožavanja biljnoga i životinjskog svijeta u Sjevernom moru, te klimatskih promjena uzrokovanih pretjeranom industrijalizacijom i onečišćenjem okoliša. U cilju ublažavanja gospodarske utakmice i ujednačavanja socijalnih razlika, Zeleni predlažu uvođenje osnovnog dohotka (*Basic Income*) koji bi ostvarivali svi građani, bez obzira rade li ili ne. Time bi postali suvišni drugi oblici socijalne pomoći, ali bi vjerojatno nastale značajne teškoće u preraspodjeli, motiviranju za rad te povećanju poreznog tereta.

Središnji, četvrti dio knjige, završava dionicom o umjetnosti i kulturnoj politici koje ulaze u gotovo svaki aspekt društvenog života. Već dugo traju rasprave o tome treba li država, i u kojoj mjeri, financirati umjetničko i kulturno stvaralaštvo, ili ono treba biti prepušteno za-

konima tržišta, jer dobro će umjetničko djelo uvijek naći kupca ili sponzora. Britanija još iz viktorijskoga doba ima tradiciju državnog financiranja muzeja, kada se vjerovalo da su samoobrazovanje, umjetničke i kulturne mogućnosti presudne u povezivanju i objedinjavanju vrlo polariziranog društva. Nedavno provedena ispitivanja (*British Social Attitudes Survey*) pokazuju da britanska javnost podržava državno financiranje zdravstva, obrazovanja i mirovinskog osiguranja, dok nije sklona financiranju umjetnosti i kulture. Razlozi mogu biti u prividnom elitizmu tih djelatnosti (plaćaju svi, a koriste malobrojni i to boljestojeći pojedinci), ali i u neshvaćanju značenja umjetnosti i kulture. Bez javnog sufinanciranja, skupi programi kazališta ili opere postat će u potpunosti nedostupni ljudima slabijega materijalnog stanja, a time i njihovoj djeci, budućim korisnicima umjetničkih programa i sadržaja. Nužno je naglasiti da je sadašnji sustav dotiranja umjetničkoga i kulturnog stvaralaštva preko Nacionalne lutrije obilježen velikom prostornom i socijalnom nejednakošću u njihovu financiranju.

Završni, peti dio knjige, posvećen je utjecaju i budućnosti socijalne države. U istraživanju njezina značenja valja se odlučiti za pristup: uži pristup podrazumijeva minimalnu razinu blagostanja za sve (putem suzbijanja siromaštva i nejednakosti), dok širi pristup znači ostvarenje boljega i kvalitetnijega života ljudi, i to uključivanjem svih politika i mjera koje su bitne za postizanje socijalnih ciljeva (zdravstvena zaštita i očuvanje zdravlja, omogućavanje odgovarajućega pristojnog dohotka, ostvarivanje jednake dostupnosti obrazovanja, pružanja pomoći u rješavanju stambenih problema i slično). Nadalje, bitno je odrediti horizontalnu i vertikalnu dimenziju potreba. Horizontalna se određuje prema broju ljudi koji imaju odgovarajuće potrebe, dok je vertikalna potreba utvrđena s obzirom na hijerarhijsku raspodjelu između sličnih jedinica – poput pojedinaca ili kućanstava, tako da se neke potrebe smatraju važnijima i zahtijevaju prednost u njihovom rješavanju. Podjednako je bitno i određivanje načela po kojima se provodi socijalna politika. Obično se navode tri najbitnija načela: načelo uniformiranosti pružanja usluga (naprimjer, izdvajanje jednakih sredstava po učeniku u osnovnom obrazovanju), načelo proporcionalnosti prema potrebama (tamo gdje su veće potrebe, usluga ili pomoć mora biti proporcio-

nalno veća, kao naprimjer proporcionalno veća izdvajanja za učenike sa smetnjama u razvoju). Oba ova načela se ne isključuju, već se od slučaja do slučaja međusobno nadopunjuju i pojačavaju, a svejedno se lako može dogoditi nepravda ili nenamjensko trošenje sredstava. Provedena istraživanja u Britaniji pokazuju da najveća izdvajanja za pomoć i njegu u kući ne odlaze najsiromašnijim skupinama, već onima koji nisu toliko materijalno ugroženi. Treće je načelo teritorijalne pravednosti, prema kojem razlike u pružanju usluga ovise o prostornim razlikama i potrebama.

Bez sumnje socijalna politika bitna je u smanjivanju broja osoba koje su lišene sigurnog i dovoljnog dohotka, a veliko je i njezino značenje u ostvarivanju veće društvene stabilnosti i ublažavanju socijalnih konflikata. Neizvjesno je govoriti o budućnosti socijalne države u doba kada se, zbog starenja stanovništva i povećane nezaposlenosti, izrazito povećava broj korisnika pojedinih prava, a smanjuje voljnost poreznih obveznika da plaćaju visoke poreze. Ujedno, zbog popularnosti liberalnih stavova i razmatranja nove desnice, zastupnici socijalne države uvelike su izgubili ideološku utemeljenost za obranu socijalne države. U svijetu međunarodnih kompanija i globalizacije svjetskoga gospodarstva sve je manje značenje nacionalne države, te je sužen prostor njezina djelovanja. Uz sve to baš i nije posve jasan utjecaj socijalne države na gospodarski razvoj: neka istraživanja navode da je ona kočnica, a neka druga da je pokretač gospodarskog rasta.

I unatoč (podužem) prikazu ove zanimljive i vrijedne, znalački i stručno pripremljene knjige nemoguće je izložiti sve stavove u njoj elaborirane. Naravno, lijepo je upoznati socijalnu politiku i socijalnu skrb u drugim zemljama, ali kakve su njihove pouke za čitatelje u Hrvatskoj? Prije svega to je trajna potreba sustavnih, ozbiljnih i metodološki utemeljenih istraživanja o siromaštvu i nejednakosti, kao i o drugim socijalnim problemima društva te učinkovitosti sustava socijalne skrbi. Nedavno provedeno istraživanje Svjetske banke na tu temu zaslužuje posebnu pozornost i uvažavanje, ali se ne smije stati samo na toj jednoj studiji. Intuitivno bismo mogli ocijeniti da Hrvatska ide u pravcu socijalnih politika što se provode u Europi, za koje je Daly naveo da ih obilježava sužavanje prava kroz postrožavanje uvjeta, te povećana upotreba programa prema materijalnom stanju, težište se stavlja na privatizaciju velikog

dijela sustava, te jači naglasak na aktivne mjere u politici zapošljavanja (u kojoj se naknade za vrijeme nezaposlenosti više vežu uz sudjelovanje u programima osposobljavanja i prekvalifikacije). Istraživanja u Hrvatskoj trebala bi potvrditi ili odbaciti ovakve navode.

Nadalje, nužno je poboljšati proračunski proces na način da se transparentnost sustava javne potrošnje ne ograničava samo na popratne tablice i odgovarajuću dokumentaciju, već da podrazumijeva otvorenost i spremnost na raspravu i aktivno sudjelovanje svih zainteresiranih aktera. Najšira javnost može neposrednije nego dosada odlučivati o bitnim područjima socijalne politike (poput povećanja ili smanjivanja prava u sustavu zdravstvene zaštite ili njege starih i onemogućenih osoba). Jedna od temeljnih stvari u tome jest pitanje povjerenja u sustav javne potrošnje. Ocjena je da je sadašnja razina povjerenja u Britaniji vrlo niska (gotovo i ne treba navoditi kakva je u Hrvatskoj), glasači ne vjeruju političarima jer smatraju da se prikupljena javna sredstva ne troše u interesu građana, te da se financiraju programi za koje se uopće ne traži mišljenje poreznih obveznika. S druge strane, političari navode da šira javnost nije dovoljno stručna eda bi mogla sudjelovati u donošenju složenih političkih odluka, pa nastoje pozornost usmjeriti na kratkoročne učinke, u strahu da ne bi (zbog povećanja poreza ili smanjivanja javnih dobara kao što su obrazovanje ili zdravstvena zaštita) izgubili povjerenje birača na idućim izborima. Potrebno je prekinuti taj zatvoreni krug nepovjerenja, jer će inače ostati neriješeni neki gorući problemi socijalne i javne politike, ili će biti riješeni na suboptimalan ili neučinkovit način.

Nominalno veće izdvajanje za socijalne potrebe ne znači i neophodno poboljšanje blagostanja stanovništva, jer sve ovisi o tome kako su sredstva utrošena, kako su raspoređena između pojedinih područja i djelatnosti, te jesu li usmjerena na skupine kojima treba pomoć. Transparentnost i otvorenost u donošenju odluka o javnim rashodima presudne su ne samo zbog utvrđivanja nadležnosti, odgovornosti, učinkovitosti i legitimnosti već i boljeg određivanja politike i odluka o opsegu i načinu pružanja javnih usluga. Iako je stanje u Britaniji daleko od idealnoga, Hrvatska ipak iz njezina iskustva može mnogo toga naučiti.

Predrag Bejaković