

čak ustvrđuju da "kad je riječ o političkoj stabilnosti, učinkovitosti vlade, pa i o gospodarskom napretku, socijalni kapital može biti čak i važnijim od fizičkog ili ljudskog kapitala" (str. 183) - on je, štoviše, "ključ za funkcioniranje demokracije" (str. 185), naglašuje se u zaključnoj rečenici knjige!

Glavna pouka iz istraživanja talijanskog eksperimenta s regionalnim vladama stoga glasi: "Socijalni kontekst i povijest značajno uvjetuju učinkovitost institucija" (str. 182). Važnost društvenog konteksta i povijesti naglašena je u recentnijim diskusijama i jednom posebnom (na hrvatski jezik teže prevedivom) kategorijom: *path dependence*. Njezin se smisao približno može prevesti kao "ovisnost o (prijednom povijesnom) putu" - ili, kako to u nešto opuštenijem tonu formuliraju naši autori: "kamo možeš stići, ovisi o tome odakle dolaziš, a do nekih odredišta naprosto ne možeš stići s mjesta na kojem stojiš" (str.179). Upravo ta "ovisnost o (prijednom povijesnom putu)" proizvodi trajne razlike u performansama između dvaju društava, iako njihove formalne institucije i resursi mogu biti vrlo slični. *Path dependence* naprosto znači da je povijest iznimno važna, pa je primjerice, od pristupa koji se bave oprekom kulture i strukture, ili debatom o prvenstvu kokoši ili jajeta, mnogo važnije "razumjeti kako to povijest neke putove izravna, a druge zatvara" (str. 181).

Tako iz svega rečenog nužno slijedi ne odveć umirujući zaključak da "civilna zajednica ima duboke povijesne korijene" (str. 183). Odbacujući izrijekom kvijetističku interpretaciju glavnih teza i nalaza istraživanja - koja se interpretacija, valja priznati, nameće i protiv volje autora, jer čini se da je sudbina svih reformi zapečaćena zbivanjima unazad nekoliko stoljeća! - Putnam i suradnici ipak ne mogu ne naglasiti da se "većina povijesti institucija kreće polako. Gdje je riječ o izgradnji institucija ... vrijeme se mjeri desetljećima ... Povijest se vjerojatno kreće još i sporije kad se radi o uzdizanju normi reciprociteta i mreža civilnog angažmana, iako nam nedostaje mjerilo da bismo bili posve sigurni u to" (str. 184). Ako su netom navedene tvrdnje istinite - a po svemu sudeći jesu! - onda niti perspektive demokracije u postkomunističkim zemljama nisu odveć ružičaste.

Tom pomalo sumornom konstatacijom pristvest ćemo kraju i ovaj prikaz. Valja nam za-

ključiti kako *Making Democracy Work* Roberta D. Putnama i suradnika predstavlja uistinu zanimljivo i poticajno djelo, koje vrlo solidno argumentira svoju osnovnu tezu da socijalni kontekst i povijest, i u tom sklopu posebice socijalni kapital, igraju posebnu ulogu ne samo pri ustrojavanju doista učinkovitih predstavničkih institucija nago i pri uspostavljanju i uigravanju cjeline zbiljski demokratskih pokreta. Podastirući opsežan, odlično dokumentiran dokazni materijal za svoje teze, Putnam i suradnici čitatelju daju poticaja za novo promišljanje starih ali svagda aktualnih teorijskih pitanja. Svojom nedvojbenaom kvalitetom i značenjem teme ovo djelo zacjelo zaslužuje i pozornost hrvatske stručne i šire javnosti (čemu bi svakako pripomoglo i njegovo prevođenje na hrvatski jezik).

Zdenko Zeman

## POVERTY AND SOCIAL SECURITY Concepts and Principles

Paul Spicker

Routledge, London and New York, 1993.

Moglo bi se reći da je u zadnja dva desetljeća u razvijenim zemljama došlo do izraženijeg interesa društvenih znanstvenika za probleme siromaštva. To potvrđuje veliki broj objavljenih radova o toj tematici, kao i spremnost vlada da podrže projekte vezane za fenomen siromaštva. Podsjetimo samo da je Europska unija od 1975. do 1994. financirala tri istraživačka projekta za borbu protiv siromaštva. Pojedine europske zemlje također su organizirale posebne programe za pojedine skupine siromašnih osoba ili osoba s visokim stupnjem rizika od siromaštva. Sve ovo je uvjetovalo potrebu da se pobliže objasne različiti aspekti siromaštva, kao i mogući odgovori na njega.

Knjiga *Poverty and Social Security*, za razliku od nekih drugih radova, namijenjena je prvenstveno stručnoj, akademskoj javnosti, ali može biti korisna i za one koji su uključeni u proces donošenja i provođenja odluka vezanih za siromašne. U tom smislu, ona može biti interesantna, kako sam autor ističe, za one koji izučavaju socijalnu politiku, sociologiju, politi-

ku, javnu administraciju, ali i za one koji se bave ekonomijom ili filozofijom.

Kao što se vidi iz samog podnaslova, ova se knjiga bavi siromaštvom i socijalnom sigurnošću na konceptualnoj, teorijskoj i čak socijalno-filozofskoj razini. Autor nastoji prodiskutirati jedan skup problema, koncepata, rješenja, ali na taj način da ne nudi neke stroge definicije. On je pokušao više ocrtati neke opcije, osvijetliti moguća promišljanja nekog problema i koncepta i tako doprinijeti boljem razumijevanju odnosa između siromaštva i sustava socijalne sigurnosti. U toj svojoj nakani on se ne kreće samo na apstraktno-konceptualnoj razini nego uzima u obzir iskustva, ponajprije Velike Britanije, ali i nekih drugih europskih i izvaneuropskih zemalja, i ta iskustva analizira i valorizira.

Knjiga je podijeljena u dva dijela. Prvi dio bavi se prirodom, uzrocima, konceptima i definicijama siromaštva. Polazeći od jednodimenzionalnog ili višedimenzionalnog određenja siromaštva, autor ukazuje na posljedice koje se tiču operacionalizacije i vrste odgovora na problem siromaštva. U drugom dijelu analiziran je sustav socijalne sigurnosti: njegova struktura, povezanost sa potpomaganjem siromašnih, njegova efikasnost u borbi sa siromaštvom.

U analizi siromaštva, autor polazi od već uobičajenog razlikovanja između apsolutnog i relativnog siromaštva. Međutim, zanimljivo je da on smatra kako ovi koncepti odgovaraju dvjema specifičnim političkim i ideološkim pozicijama. Apsolutni koncept povezuje s desnom, a relativni s lijevom ideologijom. Isto tako, ovim konceptima pridružuje dva modela socijalne politike: apsolutnom pridružuje rezidualni, a relativnom institucionalni model. Rezidualni model vidi u socijalnim davanjima jednu sigurnosnu mrežu za one koji ne uspijevaju sami ili uz pomoć obitelji zadovoljiti svoje potrebe. Institucionalni model polazi od toga da se svatko može naći u oskudici u određenom vremenu (kao dijete, bolesnik, nezaposleni) i da je zadovoljavanje potreba navedenih skupina stvar društvene odgovornosti. Desnica gleda siromaštvo kao krajnje ograničeni fenomen, pa bi i odgovor na siromaštvo od strane države, u skladu s time, trebao biti ograničenog opsega. Ljevica, nasuprot tome, misli da je siromaštvo strukturni društveni problem i kao takvo široko prisutno, pa bi i državna intervencija

trebala biti dovoljno "široka" da bi se umanjile tegobe siromašnih. Međutim, autor i sam priznaje da treba biti oprezan prilikom svodenja svih političkih ideja na samo dvije pozicije: ljevicu i desnicu, jer ove pozicije nisu unutar sebe monolitne. Isto tako bi bilo pogrešno zaključiti da npr. koncept apsolutnog siromaštva nužno implicira manje socijalne naknade, a onaj relativnog siromaštva veće. No, neki autori primjećuju da koncept apsolutnog siromaštva nastoji zanemariti druge potrebe osim ishrane, pa se tako može lako doći do pogrešnog zaključka: ako nema gladi, nema ni siromaštva.

Prilikom definiranja siromaštva, autor ističe da se ono ne može svesti samo na jednu dimenziju ili atribut, već da uključuje "cluster" dimenzija i atributa. Drugim riječima, siromaštvo se sastoji od jednog skupa deprivacija: materijalne, zdravstvene, sigurnosne, statusne itd. Makar je siromaštvo ponajviše vezano za materijalnu deprivaciju, ipak se ne može svesti samo na nju. Problemi nedostatka hrane, odjeće ili skloništa, iako čine tzv. "paradigmatičko siromaštvo", samo su jedan aspekt siromaštva. S pravom treba istaknuti ulogu socijalne deprivacije za siromašne ljude (jer ljudi imaju potrebu za odnosima, sigurnošću, osobnim razvitkom i sl.). Definicije koje izviru iz apsolutnog koncepta siromaštva u pravilu ne uzimaju u obzir tzv. pozicijska dobra. Autor ne nudi neku svoju novu definiciju siromaštva, već nastoji upozoriti na to da je svaka definicija siromaštva "socijalna definicija", jer su sve potrebe, kao i resursi za njihovo zadovoljavanje, podložni socijalnom interpretiranju.

Autor također diskutira o poteškoćama operacionalizacije i mjerenja siromaštva. Svakako je prihvatljiv njegov stav da se siromaštvo može mjeriti, iako se ne može mjeriti precizno. Istraživanje i mjerenje siromaštva nužno je potrebno barem iz nekoliko razloga: mnogi ne vjeruju da ono postoji u njihovoj zemlji, problem siromaštva nije jednako prisutan u cijelom društvu, svaka vlast želi znati kolike napore i sredstva treba uložiti i kakvi se rezultati mogu očekivati, kad je u pitanju borba protiv siromaštva. Postoji više mogućih načina i indikatora mjerenja siromaštva. Najčešće se koristi indikator prihoda pojedinca, obitelji ili kućanstva. Polazeći od ovog podatka, identificira se broj siromašnih u skladu s određenom linijom siromaštva. Autor u ovom pogledu nudi kratak pregled operacionalizacija siromaštva kod ne-

kih najpoznatijih istraživača siromaštva: Booth, Rowntree, Townsenda, Macka i Lansleya. Isto tako analizirane su poteškoće vezane za linije siromaštva. Među ostalim, zamjera se linijama siromaštva da one svrstavaju ljude u dvije grube kategorije: siromašne i nesiromašne, gubeći iz vida stupnjevost siromaštva (ljudi mogu biti "vrlo siromašni", "siromašni", "blago siromašni" i sl.). Osim toga, treba spomenuti i probleme internacionalnih usporedbi: koje standarde i koje linije siromaštva koristiti i primijeniti?

U drugom dijelu knjige razmatraju se ciljevi i tipovi sustava socijalne sigurnosti, njihova učinkovitost u ublažavanju i eliminiranju siromaštva. Prethodno je potrebno odrediti odnos između siromaštva i socijalne sigurnosti. Socijalna sigurnost ne može se shvatiti kao sustav za potpomaganje siromašnih. Autor navodi da socijalna sigurnost podrazumijeva financijsku pomoć ili kompenzaciju, dok je siromaštvo širi koncept od nedostatka novca. Borba protiv siromaštva uključuje, osim distribucije novčanih naknada, i distribuciju dobara i usluga. Neki tipovi naknada socijalne sigurnosti jesu namijenjeni onima s niskim prihodima (siromašnima), ali drugi nisu dostupni samo siromašnima nego pokrivaju određene okolnosti koje mogu dovesti do siromaštva (mirovine, naknade za nezaposlene). Čak je većina sredstava socijalne sigurnosti namijenjena ne ljudima sa specifičnim i neuobičajenim potrebama, nego kompenziranju prilika koje su normalne i predvidljive (starost, djetinjstvo). Stoga treba reći da pomaganje siromašnima predstavlja samo jedan dio funkcija socijalne sigurnosti, pa se socijalna sigurnost i ne smatra glavnim odgovorom na siromaštvo.

Sustavi socijalne sigurnosti sastoje se uglavnom od tri osnovne komponente: naknada temeljenih na doprinosima (contributory benefits), naknada zasnovanih na provjeri prihoda odnosno resursa (means-tested benefits) i naknada koje nisu temeljene na doprinosima ni provjeri prihoda (non-contributory benefits). Spicker analizira dobre i loše strane ovih tipova naknada s aspekta univerzalnosti, horizontalne ili vertikalne redistribucije resursa, administrativnih troškova, etiketiranja itd. Također, autor pokušava komparirati pojedine tipove naknada te daje kratki opis sustava socijalne sigurnosti u šest zemalja: Velikoj Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj, Švedskoj, Izraelu i

Sjedinjenim Državama. Klasificiranje i kategoriziranje sustava socijalne sigurnosti navedenih zemalja nailazi na niz poteškoća (sustavi su međusobno vrlo različiti), tako da je gotovo nemoguće izvući neke korisne idealne tipove. Problem je u tome što je sustav socijalne sigurnosti kompleksan; on nema samo jedan cilj i koriste se različite metode kako bi se postigli razni ciljevi.

No ovdje mi se čini zanimljivim spomenuti socioekonomske implikacije razvoja sustava socijalne sigurnosti. Kada se danas govori o krizi države blagostanja, onda se obično ima u vidu ovaj sustav i porast "proporcije ovisnosti" (povećanje broja onih koji ne rade u odnosu na one koji rade i uplaćuju doprinose). Osobito je u razvijenim zemljama (ali i u postsocijalističkim) porastao broj umirovljenika uslijed dužeg prosječnog trajanja života, što je uvjetovalo duže korištenje mirovina. Čest je stav da gutanje sredstava od strane sustava socijalne sigurnosti reducira investicije i potkopava daljnji ekonomski rast. Isto tako, naglašava se da redistribucija prihoda utječe na strukturu ekonomije te na ponudu i potražnju ("zamka nezaposlenosti"). Socijalna sigurnost nameće i neka pitanja glede socijalnih vrijednosti. Od svakog pojedinca se očekuje da daje svoj doprinos društvu. Ovaj doprinos se ostvaruje, prije svega, putem rada. Pojedine političke i ideološke pozicije različito se odnose prema onima koji ne doprinose društvu putem rada. No osim vrijednosti rada, osobito se u nekim zemljama ističe vrijednost obitelji, putem koje također može pojedinac dati svoj društveni doprinos.

Zaključno se može reći da sustav socijalne sigurnosti predstavlja jedan od odgovora na siromaštvo i da se uspješnost ovog sustava treba procjenjivati preko njegova doprinosa ublažavanju siromaštva, ali ne i samo preko toga, jer socijalna sigurnost ima i druge značajne ciljeve. Uspješnost socijalne sigurnosti, sa aspekta ublažavanja siromaštva, moguće je mjeriti preko dva glavna kriterija: preko opsega pokrivenosti onih okolnosti koje vjerojatno vode siromaštvu i preko razina naknada. Što su okolnosti siromaštva "pokrivenije" naknadama i što su te naknade adekvatnije, vjerojatno će sustav socijalne sigurnosti imati značajniji doprinos u borbi protiv siromaštva.

Na kraju, istaknimo da se radi o knjizi koja je više interesantna za stručnu javnost. Iako je

Paul Spicker predavač socijalne politike, knjiga može biti od koristi sociolozima, politolozima i drugim stručnjacima. Razmatrajući pojedine aspekte siromaštva i socijalne sigurnosti na razini osnovnih principa i koncepata, autor nesumljivo doprinosi boljem razumijevanju ovih fenomena i njihova međusobnog odnosa. Za nas su interesantna valoriziranja i usporedbe iskustava pojedinih europskih zemalja, kada su u pitanju pojedini tipovi socijalnih naknada i budući pravci razvoja modernih sustava socijalne sigurnosti. Međutim, treba reći da ova knjiga ne ulazi detaljno u pojedine aspekte siromaštva ili socijalne sigurnosti, nego se razmatranja uglavnom odvijaju na razini općih principa. To može izazvati utisak da se brzo, bez potrebne dubine, prelazi s jednog na drugi problem. No, iako ne nudi gotova rješenja, ova nam knjige ne samo otvara nego i donekle rasvjetljuje određene teorijske i konceptualne dileme, koje imaju svoje praktične implikacije.

Zoran Šućur

## JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY

Vol. 5, 1995.

*Journal of European Social Policy* nesumnjivo i dalje plijeni pažnju izborom tema i autora, znanstvenim, aktualnim i informativnim pristupom. Nakon pet godina izlaženja s pravom se može reći da je časopis izrastao u otvorenu i kritičku tribinu koja propituje najakutnije socijalne procese europskog kontinenta. Stranice ovog časopisa dobra su demonstracija primjenjivosti društvenih znanosti i sposobnosti raščlambe recentnih društvenih događanja. Naka-na je ovog prikaza da поближе izvijesti o četiri broja ovog časopisa za prošlu godinu te da time opravda netom izrečene ocjene.

Prvi tekst prvog broja suočava se s mogućim problemom "socijalnog dampinga" u procesu europske ekonomske integracije (N. Adnett, *Social Dumping and European Economic Integration*). Oni koji zaziru od mogućih problema izazvanih "socijalnim dampingom" unutar EU polaze od činjenice različitih socijalnih troškova i različite cijena rada u pojed-

nim zemljama, odnosno pojedinim područjima te od pretpostavke da će područja s manjim socijalnim nametima privlačiti kapital i industriju. To će, s druge strane, vršiti pritisak na smanjivanje socijalnih troškova u zemljama koje imaju relativno velika socijalna davanja (posebno skandinavske zemlje) kako bi i dalje mogle održati razinu ekonomskog rasta. Ova studija, međutim, pokazuje da ekonomije s nižim radnim troškovima nisu istovremeno i ekonomski kompetitivnije jer to više ovisi o razini produktivnosti. Zatim, vrlo je niska pokretljivost radne snage, a valja očekivati da će samo radno intenzivna industrija seliti u područja s nižim radnim troškovima. Zanimljiv je i zaključak ovog autora koji na kraju tvrdi da odbacivanje hipoteze o mogućem "socijalnom dampingu" ne znači, ujedno, i prihvaćanje teze o skorom ujednačavanju socijalne razine Europe.

Sličan je problem u središtu pozornosti još jednog teksta. S. J. H. Dearden razmatra pitanje razlika u plaćama u EU (*Minimum Wages and Wage Flexibility in the European Union*). Uspoređujući minimalnu plaću i konstruirajući tzv. index rigidnosti koji pokazuje kolika je fleksibilnost plaća u odnosu na promjene na tržištu rada (nezaposlenost, inflacija...) autor dolazi do iznenađujućeg zaključka da Nizozemska pokazuje najveću fleksibilnost plaća dok Velika Britanija, koja deklarativno promiče liberalnu filozofiju neodređivanja minimalnih plaća i državnog nemiješanja u politiku plaća, pokazuje najmanju fleksibilnost. Autor stoga podržava aktualno nastojanje određivanja minimalne plaće za cijelu EU i optužuje svoju zemlju (Veliku Britaniju) koja se protivi takvom nastojanju nedokazivim argumentom o štetnosti takvog uplitanja u tržišne odnose.

U ovome broju nalazimo još dva zanimljiva rada: S. Gräser, S. White, N. Dorn, *Free Movement and Welfare Entitlement: EU Drug Users in Berlin*; C. Martin, *Father, Mother and the Welfare State*. Dok je prvi rad zaokupljen dostupnošću socijalnih usluga liječenja narkomana u Berlinu, drugi se pita tko mora brinuti o djeci nakon što se roditelji razvedu i kako u tome prepoznati ulogu socijalne države. Podaci o proporcionalno većem broju siromašnih među jednoroditeljskim obiteljima, dakle većinom onima gdje majka sama uzdržava djecu, upozorava da se radi o ozbiljnom problemu. Raščlanjujući povijest obiteljske politike u