

## SOCIJALNA POLITIKA U KONSTITUIRANJU MODERNE DEMOKRATSKE DRŽAVE

Osvrt na knjigu Veljka Rusa: *Socialna država in družba blaginje*,  
Ljubljana, Domus, 1990.

*U broju dva našeg časopisa objavili smo kratku informaciju o knjizi V. Rusa. Zbog značenja knjige i reputacije autora smatrali smo korisnim objaviti i ovaj širi osvrt akademika Pusića koji detaljno analizira njen sadržaj. (Prim. Redakcije)*

U knjizi "Socialna država in družba blaginje" autor izlaže svoju univerzalnu teoriju socijalne politike od njezinih najopćenitijih povijesnih izvora i vrijednosnih temelja, preko operacionalizacije i raspravljanja o socijalnim grupama, o odnosu socijalnih djelatnosti i okoline u kojoj se one odvijaju, o odnosu između socijalne i ekonomske politike, do zaključka o potrebi razdvajanja današnjeg pojma države dobiti u socijalnu državu i društvo dobiti.

U Predgovoru autor iznosi i uzroke i povod svog pothvata. Država dobiti na Zapadu zapala je u krizu, jer je prešla granice onoga što država treba i može korisno obavljati, dok u istočno-europskim zemljama nije nikad ni bilo socijalne politike u stručnom smislu, jer se polazilo od - pogrešne - pretpostavke da socijalna revolucija uvođenjem jednakosti među ljudima rješava sve socijalne probleme automatski. Na području bivše Jugoslavije taj se problem postavio u osobito oštrm obliku, jer su se u politici bivše države donekle kumulirali nedostaci i jednog i drugog stanovišta.

*Uvod* (str. 9-18) polazi od nekih zapadnih prognoza približavanja stanja na Zapadu i Istoku: ako stopa gospodarskog rasta bude manja od 2% godišnje svi će se naći u situaciji Istoka, ako bude veća u situaciji Zapada. Međutim, odnosi su složeniji. Na Istoku je neprestana mobilizacija u makrosustavu i anarhija odnosno entropija u mikrosustavima dovela do sloma, a na Zapadu kvalitet života izrazito zaostaje za mogućnostima koje pruža materijalni razvoj. Treba razlikovati pravnu funkciju države i civilni značaj društva, državu, kao jedinog mogućeg nosioca socijalne sigurnosti, i društvo kao jedini okvir za ostvarivanje dobiti. Kao pretpostavku za dalji razvoj i Istok i Zapad moraju ostvariti pouzdano jamstvo građanskih, političkih i socijalnih prava građana. A društvene znanosti imaju zadaću

da stvore profesionalni instrumentarij socijalne politike: indikatore, metode rangiranja ciljeva, alternativne programe, metode ocjenjivanja, nadzora i ispravljanja. Samo onda mogu zadovoljiti zahtjev R. Titmussa, da "pesimizam društvenih znanosti dopune optimizmom socijalne politike" (9).

*I dio: "Izvor, razvoj i kriza socijalne politike"* (str. 19-82) prati povijesni nastanak socijalno-političkih programa - osiguranje u slučaju nesreća na radu, mirovine za invalide, stare i udovice, osiguranje za slučaj bolesti i porodiljski dopusti, nadoknade u slučaju nezaposlenosti, pomoći ugroženim obiteljima - koji su nastali kao odgovor na disfunkcije industrijskog i urbanog razvoja, i teoretsko osmišljenje tog razvoja. Država dobiti (Welfare State), kao da koči gospodarski razvoj, a da ne rješava socijalne probleme, da je prihvatila pretpostavke industrijalizma i tržišne ekonomije te postala zarobljenik kapitalističkog sustava i da je dovela do pretjeranog širenja djelokruga države na račun društva. U stvari postoji temeljno protuslovlje između države dobiti kojoj je idealni temelj solidarnost i tržišnog društva koje gradi na pretpostavci racionalne sebičnosti svakog pojedinca. Tako da su današnji izvori krize države dobiti mnogostruki, i egzogeni, kao što su demografske i tehnološke promjene, i endogeni, kao što je birokratizacija i demotiviranje ljudi za rad. Budući da socijalni programi troše u razvijenim zemljama oko jedne trećine narodnog dohotka, iznenađuje kako malo se znanost, osobito sociologija, bavi sustavno ovim područjem. Polazište sustavne analize treba biti razvoj državne uloge u socijalnoj politici od dobrotvorne, preko uloge osiguranja do države dobiti (Zapad) i države izjednačavanja (Istok).

*II. dio "Vrijednosti i ciljevi socijalne politike"* (str. 83-164) ukazuje na odsustvo ljestvice stupnjevanja vrijednosti koje su temelj socijal-

no-političkih programa: slobode, jednakosti, sigurnosti, dobrobiti, a osobito na dileme koje otvara odnos između slobode i jednakosti. Daje se pregled shvaćanja o tom odnosu koja zastupaju Rawls (autor se vraća na Rawlsa iscrpnije kasnije), socijaldemokracija (s težištem na kombinaciji između jednakosti i sigurnosti odnosno sigurnosti i dobrobiti), realsocijalizma (apsolutizacija jednakosti), utilitarizma (najveća sreća najvećeg broja), neokonzervativizma (težište je na sigurnosti). Razlikuje se jednakost mogućnosti od jednakosti rezultata, jednakost kao solidarnost od jednakosti kao uniformnosti, te druge dimenzije jednakosti. Autor smatra da ima situacija u kojima je jednakost nepravedna, a nejednakost pravedna. Vrijednost pravednosti smatra središnjom, te u tome slijedi prvenstveno Rawlsa, a daje pregled stanovišta njegovih kritičara (Nozick, Grey, Macpherson, DiQuattro) i alternativnu teoriju pravednosti kao kontingentne M. Deutscha, te istraživanja o mijenjanju pojma pravednosti u razvoju djeteta. Posebno se zadržava na egalitarizmu u bivšoj Jugoslaviji kao mješavini tradicija zadrujarstva i marksističke ideologije.

III. dio "*Operacionalizacija: socijalna politika između ciljeva i uvjeta*" (str. 165-250) daje pregled mišljenja o stupnjevanju ciljeva, a zatim raspravlja o suprotnosti između vrijednosne i funkcionalne ljestvice ciljeva. Vrijednosti dolaze u pitanje kad se sukobe s pragmatičnim funkcionalnim interesima, kao kad su socijaldemokratske stranke počele gubiti izbore jer je širenje socijalnih programa odbilo birače radi prekomjernog rasta poreskih opterećenja. Operacionalizacija socijalne politike ovisi najprije o izboru između alternativnih modela - kao što su rezidualni, industrijsko-meritokratski i institucionalno-redistributivni modeli Titmussa - ili već spomenuti model razvojnih faza: dobrotvorne, osiguravajuće, dobrobitne, izjednačavajuće. U stvari, model socijalne dobrobiti izložen je opasnosti korumpiranja time da se programi zlorabe u izbornopolitičke svrhe, a model radikalnog izjednačavanja zastavlja razvoj jer demotivira ljude. Tako da se danas treba misliti na vraćanje modelu osiguranja.

Zatim se raspravlja problem alokacije i distribucije. Alokacija, ma kako se određivala - tržište, politička odluka, pojedinačno snalaženje, "lutrija" - uvijek je suboptimalna i konfliktna, obzirom na oskudicu, bez obzira

na to je li inspirirana konzervativnim, liberalnim ili socijalističkim ideologijama odnosno uvjetovana "objektivnim" kriterijima ekonomskog rasta, demografskih tokova, "birokratskog inkrementalizma" ili aktiviranih potreba građana. Do redistribucije može doći porezima, osobito tzv. negativnim porezom na prihod o kojem se raspravlja u razvijenim zemljama, zatim univerzalnim i selektivnim socijalnim programima. A motivirana je još uvijek velikim rasponom između najviših i najnižih dohodaka baš u najbogatijim zemljama. Problem siromaštva se, čini se, ipak ne može riješiti samom redistribucijom; ono raste i apsolutno, kao nemogućnost zadovoljiti osnovne potrebe, i relativno, kao nemogućnost punog sudjelovanja u životu društva, a uvjetovano je nizom i objektivnih razloga (na primjer, nezaposlenost uslijed preseljenja nekih industrija u nerazvijene zemlje). Neki razlikuju "staro" siromaštvo, posljedicu disfunkcionalnih posljedica industrijskog razvoja i "novo" siromaštvo izazvano raspadom obitelji, ovisnostima, te tjelesnim i umnim manama. Autor ukazuje na zablude realsocijalističkih država da se ukidanjem privatnog vlasništva može ukinuti siromaštvo i da se tom problemu može pristupiti "socijalnim" mjerama, tj. takvim koje su usmjerene, ne na pojedince, već na kolektive. Spominje praksu da se socijalno-politički fondovi koriste za nadoknadu gubitaka gospodarskih poduzeća. Jedno od središnjih pitanja distribucije je pitanje distribucije rada, tj. u prvom redu pitanje distribucije diobe rada i njezinih stratifikacionih posljedica. Socijalna politika može utjecati na distribuciju društvenog rada preko politike obrazovanja i politike zapošljavanja. U stvarnom razvoju dolazi do polarizacije zanimanja na viša i niža (Zapad) odnosno do proletarizacije sve radne snage (Istok). Glavni problem koji opterećuje distribuciju rada je nezaposlenost, kako ona proizlazi iz napuštanja sela, iz ekonomskih ciklusa, ili koja se pojavljuje kao strukturna nezaposlenost mladeži. Regulativno djelovanje tržišta radne snage sve više slabi zbog sve gušćih cikličkih poremećaja, zbog sve veće diferenciranosti radne snage i iz drugih razloga, ali se tržište radne snage ne smije ni napustiti, jer takva mjera samo pretvara otvorenu u skrivenu nezaposlenost a ekonomsku eksploataciju u političku dominaciju. Alternativa nezaposlenosti je prijelaz na tzv. minimalnu zaposlenost, gdje više radnika dijelo što je prije bilo jedno radno mjesto.

*IV. dio "Oblikovanje socijalnih programa"* (str. 251-300) polazi od minimalnog socijalnog programa industrijskih država: osiguranje od nesreća na radu, invalidsko i mirovinsko osiguranje, osiguranje u slučaju bolesti i poroda, osiguranje u slučaju nezaposlenosti i socijalne pomoći ugroženim obiteljima. Temeljni je problem, kako uskladiti programe osiguranja i programe socijalne pomoći. Kao primjer rješenja autor navodi Nizozemsku, gdje je uveden tzv. djelomični osnovni osobni dohodak za sve stanovnike bez razlike, a pored toga obvezatno i dobrovoljno osiguranje zaposlenih te druge usporodne mjere.

Sve se više raspravlja o tzv. reprivatizaciji socijalnih programa, tj. njihovom prenošenju od države na ne-državne nositelje, iako takav prijelaz izaziva niz političkih dilema. Dilemu između univerzalnih - za sve građane - i selektivnih programa - samo za posebne potrebite skupine - autor predlaže riješiti po načelu: programi osiguranja neka budu univerzalni, a programi pomoći selektivni.

Socijalni se programi dijele na one koji ubrzavaju razvoj infrastrukture i one koji poboljšavaju kvalitetu života. Raspravlja se zatim redom o programima zaštite starih, zaštite obitelji, zaštite zdravlja, gdje troškovi rastu ubrzano uslijed tehnoloških inovacija, starenja stanovništva i iz drugih razloga, o stambenoj politici i o politici obrazovanja.

*V. dio "Ostvarivanje socijalne politike"* (str. 301-348), utvrđuje najprije opće uvjete od kojih ovisi ostvarivanje dobiti: narodni dohodak, demografska struktura (starenje), starost pojedinih programa, te niz političkih uvjeta. Ove uvjete pa i sam razvoj socijalne politike različito tumače teorija monopolnog kapitalizma, teorija industrijalizacije, socijalnodemokratske teorije i teorije o interesno-političkim skupinama. Naftni šokovi i recesije koje su one izazvale dovele su posvuda do štednje i smanjivanja socijalnih programa. Između tipa odnosa koji vladaju u političkom sustavu i težišta moći u socijalnim službama postoji određena veza: birokratski paternalizam u centraliziranom političkom sustavu dovodi i do politizacije u socijalnim službama, dok decentralizirana dominacija eksperata u državi ide u prilog profesionalizacije i u socijalnim službama. U slučaju privatizacije socijalnih službi mogli bismo očekivati privladavajući ut-

jecaj managera ili postepeno jačanje utjecaja korisnika službi.

Premda autor zagovara deinstitutionalizaciju i reprivatizaciju pojedinih socijalnih službi, naglašava da odgovornost države moraju ostati starosno osiguranje, osnovnoškolsko obvezatno obrazovanje i sustav zapošljavanja. Pored toga, država mora i dalje regulirati, stimulirati i nadzirati zakonitost u ne-državnim socijalnim službama, te osigurati jednak pristup državljana tim službama i pravednost njihova postupanja. Utjecaj industrijske organizacije rada u socijalnim službama imao je negativne posljedice pretjerane standardizacije, specijalizacije, hijerarhične koncentracije informacija i centralne koordinacije. Općenito se opaža da kraj jednostavne tehnologije u službama pretežu klijenti nad stručnjacima, dok je kraj složene tehnologije odnos utjecaja obrnut. I pored deinstitutionalizacije, socijalne službe mogu ostati javne, u tom smislu da su javno regulirane, javno financirane i javno nadzirane. Za samu organizaciju službi kao nositelja odgovarajućih programskih djelatnosti postoji niz alternativnih rješenja, i to na sve tri razine: institucionalnoj, upravnoj i tehničko-stručnoj. Poželjno je u organiziranju postići ravnotežu između utjecaja stručnih djelatnika službi i njihovih korisnika. Dvije značajne inovacije u smjeru "kreativne privatizacije" su vaučeri, naime pismene ovlasti za korišćenje službi s maksimalnim izborom samog korisnika, i organizirane samopomoć korisnika, recimo u zdravstvu, gdje skraćivanje radnog vremena ljudi uopće i povećavanje razine njihova obrazovanja otvara nove mogućnosti.

*VI. dio "Socijalna i ekonomska politika"* (str. 349-372) definira socijalnu politiku kao "zajednički nazivnik politike socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, zdravstvenu politiku, politiku obrazovanja, stambenu politiku, politiku zapošljavanja i demografsku politiku" (349). Njezin odnos s ekonomskom politikom treba utvrditi na makro-razini, srednjoj razini i mikro-razini, i to tako da na makro razini vlada načelo "institucionalizirane solidarnosti", a na mikro-razini načelo socijalnih prava pojedinca. Najopćenitije, po Rawlsu, u ekonomskom se sustavu procjenjuje djelotvornost polazeći od interesa pojedinaca uključenih u "sustav privatne dobiti", a u socijalnom se utvrđuje pravednost polazeći od normi odno-

sno od obveza koje proizlaze iz "društvenog ugovora". Od Keynesa dalje prevladava shvaćanje da je socijalna politika dio ekonomske politike i da je njezina uloga bitna za anticikličku politiku u gospodarstvu. Konflikt, dakle, nije između socijalne i ekonomske politike, već između socijalne politike i slobodne tržišne regulacije, dok je za realsocijalizam značajno stapanje gospodarskih i socijalnih mjera pod prevlašću političkog aparata. Funkcionalna diferencijacija između ekonomske i socijalne politike je neophodna, a nakon toga integriranoj socijalnoj politici pripada prednost pred segmentiranom.

VII. dio "Socijalna država i društvo dobrobiti" (str. 373-404) polazi od razvoja države, raspravlja o suprotnostima između liberalne i socijalne države, o realsocijalističkom političkom monopolu spojenom s ideologijom izjednačavanja, o neokorporativizmu na Zapadu, da bi došao do bitnih suprotnosti između pravne države i civilnog društva, te između socijalne države i društva dobrobiti. Prvo je razlikovanje povijesno starije, ali danas se oba stapaju. U civilno društvo spadaju poduzeća, obitelji, sindikati, crkve, dobrovoljne organizacije. Kriterij razlikovanja je mogućnost stvaranja solidarističkih (ili, kako ih autor zove, "nadrecipročnih") odnosa. Samo kraj takvih odnosa moguća je samoregulacija i ostvarivanje tzv. pozitivnih sloboda i jednakosti. Unutar javne uprave ne mogu nastati solidaristički odnosi; država može jamčiti samo negativne slobode i jednakosti. Osnovnom institucijom kombinacije socijalne države i društva dobrobiti autor smatra socijalna prava građana. Ova prava moraju biti ustanovljena kao pojedinačna, a ne kao kolektivna prava; kao univerzalna, a ne parcijalna; moraju sadržavati programe davanja u novcu, a ne samo u naravi; moraju predvidjeti postupke putem kojih se prava mogu ostvariti na sudu.

Knjiga Velja Rusa "Socialna država in družba blaginje" je iznimno vrijedna i veoma značajna knjiga. U doba kad razvijene zemlje troše oko trećine nacionalnog dohotka na društvene službe - socijalno osiguranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, zapošljavanje, socijalna zaštita, stambena politika, demografska politika - a čitava Istočna Europa suočena je sa socijalnom problematikom nikad ranije doživljene dubine i zaoštrenosti, progovoriti o socijalnoj politici na način koji je u isti mah

informativan i teoretski kreativan, znanstveno je postignuće dostojno divljenja i ujedno prvo-razredni doprinos praktičnoj izgradnji suvremenog društva. Knjiga je majstorski koncipirana: nakon neophodnih uvodnih razjašnjenja, polazi od razine općih ideja i temeljnih djelovanja. A na svakoj razini otvara dileme i ukazuje na alternative, nigdje nije dogmatska, a nije ni neutralistička, iznosi i obrazlaže vlastite stavove. I literatura koja se u knjizi prikazuje nije suhoparno prepričavanje, već u sažetom obliku iznosi bitnu jezgru stanovišta drugih autora, često stupa s njima u debatu. Čitalac dobiva katkada dojam da prisustvuje živom i zanimljivom okruglom stolu.

Stoga knjiga potiče raspravu, pa je i ono što slijedi više prilog raspravljanju nego kritika, kakva je uobičajena u ovakvim prikazima. U svakom slučaju, time se ništa ne oduzima od vrlo pozitivne ocjene koju, mislim, djelo Veljka Rusa zaslužuje.

Izvjescu nelagodu izaziva kod mene autorovo tretiranje privatizacije. Možda me više smeta često ponavljanje samog izraza nego mjere koje se pod tim naslovom predlažu. Polazim od toga da su određene djelatnosti postale javne, a to na određenom stupnju razvoja znači državne, bilo zbog toga što je jedino država bila u stanju pribaviti za njih potrebna sredstva, bilo zbog toga što djelatnost nije bila u stanju privući privatne poduzetnike izgledom na dobit, bilo zbog toga što su se postojeće društvene vrijednosti opirale ideji da bi se iz stanja nužde drugoga smjela izvlačiti dobit. Svi su ti razlozi i danas relevantni. Nema spora o tome da bi se organizacione veze društvenih službi s državom trebale olabaviti. To se i zbiva u većini zemalja njihovim prevođenjem u jedan od koncentričnih krugova javnog sektora. Javni sektor nije država, ali nije ni puki privatni tečevni, akvizitivni posao, na što upućuje izraz privatizacija. Čini mi se da je taj izraz i nastao kao parola u političkoj stranačkoj borbi da bi se privukli birači umorni od nesposobnosti i rastrošnosti sveprisutne državne birokracije.

Pored toga, uspoređivanje današnjeg stanja skupih a nedjelotvornih društvenih službi u državama dobrobiti s perspektivom njihovog efikasnog i ekonomičnog budućeg funkcioniranja pod pritiskom zakonitosti tržišta nije realno. Ne treba mnogo mašte pa da si predstavimo moguće scenarije privatizacije: zdravstvo

kao pljačkanje bogatih pacijenata, a ignoriranje siromašnih, s dominacijom medicinsko-farmaceutskog industrijskog kompleksa; visoko obrazovanje po 10.000 DEM na semestar; socijalne ustanove kao azili za osigurane; socijalni radnici kao super-guvernante koje će skinuti s vrata problematičnu djecu onima koji su u stanju platiti. Uspoređivati "ružnu stvarnost jedne institucije s utopijskom čistoćom modela druge" (March i Olsen 1989, 129) vodi u zablude.

Je li realno toliko očekivati od obitelji kao primarne solidarističke zajednice kao što autor očekuje? Ne nastavljaju li se u društvu koje se istodobno globalizira i individualizira (Mlinar 1993), gdje je prostorna mobilnost sve veća, tendencije labavljenja obiteljskih veza započete pod udarom industrijalizacije i urbanizacije?

Ne očekuje li autor previše od institucionalizacije i normativnog utemeljenja socijalnih prava državljana? Postaju li ona time nezavi-

sna od svakodnevnih ekonomskih i političkih okolnosti? Ne mogu li se ona baš takvom formalizacijom pretvoriti u svoju suprotnost, u ograničenje slobode kretanja i individualne autonomije odlučivanja? Sjetimo se famoznog "prava na rad" u istočno-europskim ustavima.

Kad autor uspoređuje stupanj integriranosti gospodarskih i ne-gospodarskih organizacija (str. 334) i smatra niži stupanj kod potonjih posljedicom manje određenosti ciljeva, postavlja se pitanje nije li razlika prije posljedica različite interesne situacije. Jednoznačna interesna dominacija vlasnika u gospodarskim organizacijama, a često interesni pluralizam, usporedno postojanje međusobno nezavisnih a legitimnih interesa, kod ne-gospodarskih.

Takva i slična pitanja samo povećavaju stimulativnost knjige. Premda našem čitaocu nije jezično posve nepristupačna, predlažem da se knjiga što prije prevede na hrvatski, objavi i uvede kao obvezatno štivo u naš studij socijalne politike.

#### LITERATURA

March, James G. i Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics* (New York/London, The Free Press/Collier Macmillan, 1989)

Mlinar, Zdravko: *Individuacija in globalizacija v prostoru* (Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 1994)

Eugen Pusić