

Socijalna politika kao moralni problem

Eugen Pusić
Hrvatska akademija znanosti
i umjetnosti
Zagreb

Izvorni znanstveni članak
UDK 304:17
Primljeno: rujan 1993.

Socijalna politika temelji se na moralnim vrijednostima solidarnosti i uzajamnosti. Tijekom društvenog razvoja mijenja se značenje tih vrijednosti i njihovo institucionalno izražavanje, ali se njihovo djelovanje u društvu može očekivati i u budućnosti.

Socijalna politika sigurno nije jedino moralni problem; ona je ekonomski problem, i politički problem, i organizacijski problem, i problem dosegnute razine društvenog razvoja uopće.

Dok društvo nije doseglo proizvodnost rada koja daje značajan i stabilan višak iznad razine neophodne za neposredno fizičko preživljavanje i reprodukciju, problem izdržavanja onog dijela stanovništva koji iz bilo kojeg razloga nije uključen u radni i proizvodni proces mora se rješavati drugačijim metodama od onih koje danas zovemo socijalnom politikom. Naravno, i dugo nakon što je prekoračen taj kritički prag proizvodnosti dominantni slojevi u ljudskim zajednicama imaju preče prioritete nego što su ciljevi socijalne politike; recimo, učvršćenje vlasti i njezino teritorijalno širenje. Dok one skupine u društvu kojima je u interesu socijalno-politička preraspodjela nisu stekle dovoljno političkog utjecaja i uspjele pokrenuti odgovarajuće reforme, socijalno-političke mjere ostaju stvar uvidavnosti dominantnih snaga kojima preraspodjela nije u materijalnom interesu, odnosno stvar njihova straha od deprivilegirane većine. U svakom slučaju takva socijalna politika po pravilu značajno zaostaje za onim što bi bilo ekonomski moguće. Ali i onda kad je politički pritisak siromašnih postao osjetljiv - preduvjet za to je demokratska preobrazba političkog sustava - dok javni upravni sektor nije organizacijski dorastao zadaći da obuhvati, potencijalno, čitavo stanovništvo i da osigura bez prekida odvijanje niza procesa utvrđivanja prava, provjere stanja, pružanja usluga i isplate davanja,

socijalno-političke mjere ostaju neke vrste usputni posao policije. U općem svom razvoju društvo mora doseći dovoljni stupanj gustoće, i to demografske po gustoći stanovništva, ekološke po urbanizaciji, strukturne po razvedenosti diobe rada, komunikacijske po obuhvatu i isprepletenosti mreža prometa i prijenosa informacija - pa bi socijalni problemi postali dovoljno vidljivi i dovoljno prisutni u svijesti dovoljnog broja ljudi. Dok odgovarajuće vrijednosti i kulturni obrasci nisu usvojeni, u svijesti nema motiva da se pokrene socijalno-politička akcija.

A kad je riječ o vrijednostima i o njihovom usvajanju u svijesti, došli smo do točke gdje socijalna politika postaje i moralni problem. Moral je, naime, društveni regulativni sustav koji djeluje na ponašanje ljudi usvojenim i osjećajno naglašenim vrijednostima i pravilima. Koje su moralne vrijednosti relevantne za socijalno-političke ciljeve i akcije? Kada i kako dolazi do njihova usvajanja u svijesti dovoljnog broja ljudi da bi mogle djelovati na stvaranje struktura i na odvijanje procesa socijalne politike?

I bez obzira na razlike koje su zabilježene među moralnim sustavima raznih povijesnih ljudskih zajednica, utvrđeno je da se moral mijenja i razvija, i to kako filogenetski, tijekom razvoja društva, tako ontogenetski usporo s odrastanjem i dozrijevanjem pojedinca. Razvoj morala odnosi se na sadržaje moralnog sustava, naime na vrijednosti i pravila koja ga čine, ali i na motivaciju za ponašanje u skladu s tim vrijednostima i pravilima, naime na proces usvajanja, internalizacije, i na karakter i

intenzitet osjećaja koji se uz te sadržaje vežu. Povećanjem opsega i gustoće ljudskih društava širi se krug osoba obuhvaćenih, u svijesti svakog pojedinca, vrijednosnom orijentacijom solidarnosti, tj. relativno trajne spremnosti zapostaviti vlastite interese u korist interesa drugih u određenim situacijama, uz očekivanje analogne spremnosti i ponašanja drugih. Od vlastite uže obitelji, preko bratstva, klana, plemena, naselja, staleža, klase, profesije, pa naroda, pripadnika iste države, prema uključivanju čitavog čovječanstva. Isto se tako u toku razvoja sve općenitije određuje značenje uzajamnosti ili reciprocnosti, druge temeljne moralne vrijednosti u društvenim odnosima, koja zahtijeva spremnost ostvarivanja interesa drugih, krug kojih nije unaprijed određen, uz očekivanje u nekom smislu ekvivalentne protučinidbe drugih. Počevši od regulacije jednokratnih akata razmjene, reciprocnost se sve apstraktnije definira približavajući se formulaciji tzv. zlatnog pravila morala koje nalazimo u većini poznatih moralnih sustava: ne čini drugome što ne želiš da se tebi čini. U moralnom rastu pojedinca, usvajanje moralnih sadržaja postaje sve neovisnije o vanjskim autoritetima koji bi takve sadržaje legitimirali; moral pojedinca postaje sve autonomniji i stoga, načelno, sve kritičniji i prema institucijama društvenog porotka.

Moralne vrijednosti solidarnosti i uzajamnosti očigledno su relevantne za socijalnu politiku. Budući da je socijalna politika u prvom redu skup mjera koje poduzima država, razmotrit ćemo najprije koju su ulogu moralne vrijednosti uopće igrale u razvoju države, posebno u odnosu na socijalno-političke djelatnosti države (I), zatim razvoj socijalne politike i moralno značenje njezinih ciljeva (II) i, konačno, perspektive razvoja socijalne problematike u društvu budućnosti i njihove moralne implikacije (III).

I.

Jednostavne ljudske zajednice, u kojima politički sustav još nije diferenciran iz ukupnosti društvenih odnosa, integrirane su pretežno stanjima svijesti, to jest njihovom kohezija i unutarnja povezanost počiva na intenzivnim osjećajima pripadnosti i međusobne ovisnosti, koji se mogu tumačiti - na primjer kod Durkheima - kao moralna vrijednost solidarnosti. Rekao bih, ipak, da su ti osjećaji više nepo-

sredni refleks neizvjesnosti koja je tada okruživala ljude nego izraz apstraktne obvezatnosti koja karakterizira moralnu vrijednost i moralno pravilo. Bilo kako mu drago, čim se u ljudskim društvima pojavljuju izdvojeni politički sustavi, integracija tih društava ostvaruje se političkom vlašću, tj. mogućnošću provoditi svoju volju i protiv otpora drugih trajno na određenom području snagom monopola organizirane fizičke sile. Moralne vrijednosti na koje se vlastodršci u političkim sustavima eventualno pozivaju služe legitimaciji i učvršćenju njihove vlasti, ali ne mogu samu fizičku činjenicu vlasti zamijeniti kao način političke integracije društva. Naravno, prijelazni oblici su brojni, a može se dogoditi da se već uspostavljeni i stabilizirani politički sustavi rasplinu u rahlje mreže međusobnih političkih odnosa.

Primjer je feudalizam, gdje veza između lenskog gospodara i njegovih vazala u pravilu ne počiva na monopolu fizičke sile u rukama prvoga, jer njegova prisilna moć izvire baš iz oružanih kontingenata koje su mu vazali dužni staviti na raspolaganje. A ta se dužnost, opet, temelji ne na političkoj vlasti, već na obvezi vjernosti. Ta u biti moralna dužnost stvara obveze u oba smjera, vazala prema lenskom gospodaru, ali i ovoga prema vazalima. Te obveze obuhvaćaju, među ostalim, i zahtjev međusobnog materijalnog pomaganja u slučaju potrebe. Ljudi izvan feudalnih staleža i redova prepušteni su u slučaju nevolje solidarnosti svojih primarnih zajednica, obitelji, sela, odnosno kršćanskom milosrđu. I institucije socijalne pomoći toga doba pripadaju crkvi.

Nastankom postfeudalnih apsolutističkih monarhija politički se sustavi vraćaju na tip države, tj. trajnog monopola fizičke sile na određenom području. Moralna vrijednost vjernosti, na koju se i vladari tog razdoblja pozivaju, sada se odnosi na sve podanike, a ne više samo na plemiće, i služi opravdanju vlasti, ne njezinu faktičnom utemeljenju. Ali vjernost je zadržala iz feudalnih vremena dvosmjernost, s jedne strane vjernost podanika prema vladaru, s druge paternalističku brigu "oca domovine" za svoju "djecu", njegove podanike. Tako da mjera apsolutističke države razdoblja prosvjetiteljstva i njezine kameralne uprave usmjerene na opću dobrobit, gospodarski razvoj, prosvjetu, zametak javnog zdravstva, socijalnu zaštitu imaju tu moralno vrijednosnu podlogu.

U građanskim pokretima, reformskim i revolucionarnim, između 17. i 19. stoljeća, radi demokratske preobrazbe političkih sustava, moralne se vrijednosti pojavljuju u dvostrukoj ulozi, koja će obilježavati upotrebu morala u politici sve do naših dana. U političkom pokretu, usmjerenom na promjene postojećih odnosa i stvaranje novih, moralne vrijednosti služe kao mobilizatori. Pomoću njih inicijatori pokreta nastoje pridobiti pristaše i motivirati ih na izvanredne, katkada pogibeljne, pa i nasilne aktivnosti. Kad pokret uspije i dođe na političku vlast, moralne vrijednosti, iste koje je propovijedao pokret ili druge, sada služe legitimiranju vlasti, njezinu učvršćivanju i opravdavanju, dok temelj vlasti nisu moralne vrijednosti, već puka činjenica stvarne kontrole organizirane fizičke sile.¹ Vrijednosti slobode, jednakosti, bratstva motiviraju građanske pokrete i, kasnije, legitimiraju građanske poretke. Načelna univerzalnost tih vrijednosti znači da one nužno sadrže u sebi i obećanje dobrobiti, i onda kad konkretne aktivnosti na njezinu ostvarivanju nisu u prvom planu nastojanja ranih građanskih poredaka.²

Odnos između građana i države opet se značajnije mijenja pojavom, u industrijskom i urbanom društvu 20. stoljeća, najprije države javnih službi a zatim socijalne države odnosno države dobrobiti (Welfare State). Prema državi javnih službi i socijalnoj državi građani se pojavljuju u ulozi korisnika, različitoj i od uloge podanika vlasti i od njihove političke uloge građana kao izvora i nadzornika vlasti. Teorija države javnih službi - u Francuskoj osobito L. Duguit i M. Hauriou - temelji legitimnost države na društvenoj solidarnosti koja povezuje sve državljane bez obzira na klasne i druge razlike zajedničkim interesom na neprekidnom funkcioniranju javnih službi.

¹ Suprotnost pokreta i poretka razradio je Alain Touraine: *La voix et le regard* (Paris, Editions du Seuil, 1978). Pokret se suprotstavlja poretku kroz akciju, klasnu, pa institucionalnu, pa organizacijsku. Napadnuti poredak ulazi u krizu disfunkcionalnosti, blokiranosti, pa dekadencije. Dolazi do društvene promjene, tj. do modernizacije, adaptacije, razvoja. Pokret se, pobjedom, pretvara u poredak usmjeren na represiju, regulaciju i reprodukciju svoje vlasti, baš kao i raniji poredak (str. 103).

² Ako je "nastojanje ostvariti sreću" (the pursuit of happiness) priznati opći motiv svih ljudi, slobodnih i jednakih, onda iz toga proizlazi da je "od različitih vrsta i oblika vladavine...onaj najbolji koji je u stanju proizvesti najveći stupanj sreće i sigurnosti". *Deklaracija temeljnih prava Virginije* od 12. lipnja 1776.

Dok je država javnih službi više posljedica objektivnih okolnosti industrijskog i urbanog društva, socijalna država odnosno država dobrobiti proizašla je dobrim dijelom iz pokreta koji se nadovezuju na obećanja dobrobiti još iz izvornih građanskih deklaracija o ljudskim pravima i ciljevima državnog uređenja. To su u prvom redu radnički pokreti s težnjom prema proširenju jednakosti na ekonomsko područje i sa zahtjevom za osiguranje temeljnih socijalnih prava.³ Danas je svakako "socijalna država zajednički strukturni element svih zapadnoevropskih demokracija" (Alber, 1989, 783). A većina danas postojećih socijalnih država polazi od "istih temeljnih ljudskih vrijednosti, od težnje osigurati pravednost i jednakost i promicati dobrobit građana" (Sherer, 1987, 290). Iako te vrlo općenite vrijednosti ne daju uvijek jednoznačne upute kako postupiti u konkretnom slučaju.⁴ Ali među motivima nastanka prvih sustava socijalnog osiguranja ne treba zaboraviti ni posve praktički politički zahtjev: predusresti opasnost koje bi pobuna siromašnih mogla predstavljati za postojeći poredak.⁵ Odatle se i do danas čuju mišljenja o "dvostrukom progresivno-konzervativnom značaju socijalne politike" (Kaufmann, 1982, 355). No na svaki način i mo-

³ "Počeci socijalne politike, u kojima su ukorijenjene i obveze savezne republike (Njemačke) kao socijalne države, usko su povezani s poviješću radničkog pokreta i njegovom borbom za pravno utemeljenje zahtjeva svakog pojedinca na socijalnu pomoć i sigurnost". "Cilj i budućnost socijaldemokratske socijalne politike je stvoriti društvo bez iskoristavanja i bez ponižavanja, društvo slobodnih i jednakih u kojem dobar život nije više privilegij klase ili staleža (savezni kancelar Willy Brandt)". (H.J. Vogel, 1989, 161).

⁴ Tako Zacher (1989, 118 i 123) razlikuje "pravednost prema učinku (Leistungsgerechtigkeit)" od "pravednosti prema potrebama (Bedarfsgerechtigkeit)" i "pravednosti u odnosu na stanje posjeda (Besitzstandsgerechtigkeit)". Ova posljednja predstavlja, zapravo, nezavisnu vrijednost pravne sigurnosti.

⁵ "Goleme nejednakosti...bogatstva, moći i društvenog položaja dodane su još uvijek nesmanjenim nejednakostima predindustrijskog svijeta. U toj situaciji većina je ljudi živjela u bijedi, dok je nekolicina, koristeći se radom mnogih, mogla živjeti u velikom luksuzu i stjecati silan imetak. Naša je društvena savjest koja se razvijala vidjela u tome i zlo i opasnost. Zlo zbog golemih nejednakosti i propuštanja da se osigura pristojni minimum za sve, a opasnost jer je poticalo siromašne da se pobune protiv industrije i poretka". (Glazer, 1988, 2).

"Pogled na povijest osnivanja ovih triju grana (mirovninskog osiguranja, bolesničkog osiguranja i osiguranja za slučaj nezgode) uči nas, da je korijen državne socijalne politike otupljivanje oštrice socijalnih sukoba". (Salomonson, 1989, 276).

ralne vrijednosti i politički motivi koji su bili izvor socijalno-političkih težnji i mjera uskoro se ugrađuju u sve širi sustav institucija, tj. habitualiziranih normativnih struktura koje sve gušćom mrežom međusobnih očekivanja sve šireg kruga ljudi stječu izvanrednu moć trajanja i homeostatskog ispravljanja poremećaja nastalih zbog promijenjenih vanjskih okolnosti.

II.

Socijalno-političke institucije, kao sve institucije ljudskih društava, odražavaju klimu svoga vremena. Usporedimo dva viđenja ciljeva socijalne politike. U 18. stoljeću Joseph von Sonnenfels, austrijski upravni teoretičar i kameralistički praktičar, vidi cilj socijalne politike kao "ukidanje prosjačenja, točan nadzor od čega se tko u državi prehranjuje, ograničenje svih nekorisnih i neradu sličnih djelatnosti, smanjenje broja studenata, stega kućnog osoblja, a da bi se svemu tome dala prava djelotvornost, dobro uređene kaznonice i radni domovi" (1777, 101-102). Dok krajem 20. stoljeća Hans F. Zacher, njemački teoretičar socijalne politike, vidi njezine ciljeve drugačije: "...svakome osigurati život dostojan čovjeka, smanjiti razlike u dobrobiti, a odnos ovsnosti odstraniti ili nadzirati" (po Honeckeru, 1989, 634).

Ova dva viđenja obilježavaju, u vremenom rasponu od 200 godina, pomak od socijalne politike kao dijela održanja poretka, stvari javnog reda i mira, na socijalnu politiku kao izraz moralnog uvjerenja da je "cilj vladavine...dobrobit čovječanstva" (Locke, 1984, 234). Tome odgovaraju i različita institucionalna rješenja. Sonnenfelsova socijalna politika je normalna zadaća policije, resora unutarnjih poslova, jedne od dviju upravnih grana koje bdiju nad unutarnjom sigurnošću države. Suvremena socijalna politika je institucionalizirana u sve široj mreži državnih, paradržavnih i ne-državnih organizacija koordiniranoj u dva glavna sustava. U jednom se radi o materijalnom osiguranju nekih skupina ili svih članova društva od određenih općih rizika, kao što su slučaj bolesti, starosti, invalidnosti, gubitka hranitelja, nezaposlenosti. U drugom cilju je pomoći ljudima koji iz bilo kojih razloga nisu u stanju sami izaći na kraj s egzistencijalnim problemima s kojima ih je život suočio. Oba se sustava s vremenom sve više diferenciraju,

a osobito to vrijedi za drugi, sustav socijalnog zbrinjavanja i zaštite koji je od početka manje određeno postavljen, u neku ruku negativno definiran kao skup svih onih mjera i djelatnosti kojima je cilj pomaganje, a ne spadaju u neku od tradicionalnih javnih službi. Tu su, primjerice, pored socijalnih pomoći i socijalnog rada u svim njegovim oblicima, higijensko-tehnička i pravno-društvena zaštita radnika na radu, prekvalifikacija i dokvalifikacija zaposlenih i nezaposlenih, politika obitelji i populacijska politika, politika dohodaka, stambena politika, zaštita potrošača, urbanistička politika i politika okoliša. Tome pridolaze djelatnosti zbrinjavanja specifične za određenu sredinu odnosno za određeno razdoblje u njezinu razvoju, kao što je agrarna reforma u agrarnim zemljama s velikom nejednakošću u vlasništvu zemlje, problemi rata i poraća - ratni invalidi, izbjeglice, prognanici, žrtve rata - u zemljama zahvaćenim ratom, problem doseljenika i diskriminiranih doseljenih manjina u zemljama s jakom i trajnom imigracijom.⁶ Konačno, kad je riječ o sustavu socijalne politike u najširem smislu, obuhvaćene su i tradicionalne društvene javne službe, kao što je prosvjeta i zdravstvo, pa i dobar dio privredne politike.

Utemeljen na moralnim vrijednostima solidarnosti i uzajamnosti, suvremeni institucionalizirani sustav socijalne politike nije samo promijenio karakter države od organizacije kojoj je pretežiti cilj održanje i obavljanje poslova vlasti (vanjska i unutarnja sigurnost države i financije) na organizaciju koja veći dio svojih sredstava troši na socijalnopolitičke ciljeve i na poslove javnih službi, već ove djelatnosti i u ukupnoj raspodjeli narodnog do-

⁶ U konkretnim socijalno-političkim sustavima diferencijacija neprestano stvara nove podjele i specijalnosti. Tako, primjerice, Zacher (1989, 82-86) nabroja za Njemačku od polovice sedamdesetih godina nadalje: izjednačavanje zbrinutosti u slučaju razvoda braka, socijalno osiguranje umjetnika, zdravstveno osiguranje studenata, "pređujem za uzdržavanje" za djecu do 6. godine koja žive samo kod jednog roditelja, pomoć u savjetovanju i pomoć za snošenje troškova procesa. Zatim, u širem okviru sustava socijalne politike: izjednačavanje obiteljskog opterećenja (porezi i dječji dodatak), reforma socijalne pomoći za mlade, sve širi sustav odšteta za štete pretrpljene u obavljanju vojnih i civilnih građanskih obveza, zadovoljavanje potrebe njege kod invalida, zaštita potrošača. I konačno, Socijalni zakonik koji je između 1975. i 1982. osigurao sustavnu pravnu podlogu i povezao brojne institucije socijalnog osiguranja i socijalne zaštite u cjelinu.

hotka imaju sve značajnije mjesto. Kako pokazuje sljedeća tabela za 18 zemalja OECD-a:

| | Socijalni izdaci (% BDP 1980) | Javni službenici (% zaposlenih 1985) |
|------------------------------|----------------------------------|--|
| Država s najvećim postotkom | Belgija: 38,2% | Švedska: 33,1% |
| Država s najmanjim postotkom | Japan: 16,9% | Japan: 6,4% |
| Srednja vrijednost | 26,1% | 19,4 |

(Izvor: Alber, 1989, 786)

Izdaci za socijalnu politiku, koji se strmo penju u svim socijalnim državama zbog neprestanog rasta broja stanovnika i zbog širenja kategorija obuhvaćenih socijalno-političkim mjerama, izazvali su kritiku orijentacije na državu dobrobiti, osobito kad su periodičke ekonomske poteškoće nametale štedljivija razmišljanja o upotrebi narodnog dohotka. Prije svega, tvrde kritičari, skupoća je ugrađena u socijalnu politiku samim time što nove službe stvaraju nova očekivanja i dodatne nove zahtjeve i time što nagli tehnološki i znanstveni razvoj nerazmjerno poskupljuje određene vrste usluga, na primjer u zdravstvu.⁷ Zatim se ističe neefikasnost socijalnih službi zbog stvaranja sloja profesionalaca sa svojim posebnim interesima i zbog birokratizacije samih postupaka. Ponegdje se upozorava na proširene zloupotrebe socijalnih davanja.⁸ Zatim se dovodi u pitanje konačni učinak socijalno-političkih mjera: i pored golemih izdataka, siromaštvo i nejednakost ostaju.⁹ Na kraju kritičari upozoravaju da je i sam temelj moralnih vrijednosti socijalne države, vrijednosti solidarnosti i uzajamnosti, problematičan. S jedne strane, pretpostavljeni solidarizam unutar područja određene države, u stvari državni paternalizam, potkopava druge tradicionalne institucije solidarnosti u društvu: obitelji, susjed-

stvo, etničku skupinu, crkvu. Vrijednosti rada i odgovornosti za održavanje vlastite obitelji suprotstavljaju se ovisnosti od državnih pomoći. S druge strane, neki ističu da postoje naprosto vrijednosti koje su u konkurenciji s vrijednostima solidarnosti i uzajamnosti, a to je u prvom redu sloboda koja implicira nejednakost i strukturne principe tržišne privrede.¹⁰

I pored takve sve češće i sve šire kritike, pokazalo se da je radikalne promjene u sustavu socijalne politike vrlo teško provesti. Institucionalna inercija čitavog sustava, a osobito socijalnog osiguranja, otežava bitnije promjene i onda kad na političku vlast dodu snage izrazito suprotstavljene socijalnoj državi. Reforme koje takve snage provode pogađaju u prvom redu normativno slabije utemeljene programe socijalne pomoći i zbrinjavanja, idu za određenom decentralizacijom pa i deetimizacijom obavljanja samih socijalnih službi - smatra se da država treba financirati takve službe, ali da ih mogu obavljati i ne-državni nosioci - i usmjerene su na efikasnije i ekonomičnije djelovanje socijalno-političkih institucija.¹¹ Čini se da je socijalna država, utemeljena na moralnoj vrijednosti solidarnosti u granicama pojedinog društva kako ga danas razumijemo, a to znači u granicama svake pojedine države, i pored kritike kojima je izložena, kritika koje se zaoštravaju do "krize" kad gospodarstvo dotične zemlje zapadne u poteškoće, stabilna tekovina svih razvijenih društava. Ako ne gledamo na posve marginalne glasove, nema nikoga koji ozbiljno predlaže da se socijalna država napusti i društvo vrati u stanje opće materijalne i egzistencijalne nesigurnosti.

⁷ "...tehnološke promjene na području zdravstva omogućuju da se danas učini ono što je jučer bilo nemoguće, ali pod cijenu još većih izdataka" (Judge, 1987, 10).

⁸ Za SAD je tu u prvom planu problem socijalne pomoći majkama s nezbrinutom djecom. Kritičari ističu da su pomoći pridonijele naglom porastu razvoda brakova, napuštanju obitelji od oca i izvanbračnim porodicama, osobito kod crnačkog stanovništva (Glazer, 1988, 32 et passim).

⁹ Postotak obitelji s dohotkom ispod 50% srednjeg dohotka u zemlji još je uvijek 4,8% u Norveškoj i 16,9% u SAD, a Gini-kvocijent nejednakosti kreće se između 0,205 u Švedskoj i 0,355 u Njemačkoj (Alber, 1989).

¹⁰ Glazer (1988, 156 i sl.) smatra da je glavni razlog što u SAD nema više jednakosti taj što većina ne želi više jednakosti, i to obrazlaže rezultatima ispitivanja javnog mnijenja. Meinhold (1989, 330 i sl.) misli da se socijalna politika mora suočiti sa suprotnostima između tržišta i socijalno-političke preraspodjele, između vlastite odgovornosti pojedinca i društvene odgovornosti za dobrobit pojedinca, između pokrivanja socijalnih izdataka iz tekuće proizvodnje i kapitalizacije odgovarajućih sredstava te između vrijednosti solidarnosti i načela subsidiarnosti.

¹¹ Zanimljiva je pojedinost da mjere decentralizacije sa svoje strane nailaze na kritiku. Tako, primjerice, Udruženje njemačkih gradova upozorava na to da decentralizacija jednog dijela pomaganja nezaposlenima, zakon o unapređenju rada, znači u stvari prebacivanje nezaposleničke pripomoći sa socijalnog osiguranja na lokalne socijalne pomoći koju lokalni nosioci socijalne zaštite nisu u stanju financijski snositi (*Deutscher Staedtetag* - Pressedienst - Nr. 588 pd 2. 9. 1993).

III.

Može li se očekivati da će institucionalni sustav socijalne politike koji zovemo socijalnom državom i u buduće ostati trajnim sastavnim dijelom ljudskih društava? Da bismo pokušali odgovoriti na ovo pitanje, moramo razmotriti vjerojatna buduća kretanja u društvenom razvoju. Pri tome je temeljna dilema: koja će se od zabilježenih tendencija u dosadašnjem razvoju - povećanje društvene gustoće, povećanje količine raspoloživih informacija, povećanje detaljnosti diobe rada, povećanje proizvodnosti, širenje krugova legitimnih interesa - ubuduće nastaviti, a koja neće, i kakvi bi se novi trendovi mogli pojaviti.

Vjerojatno je da će se demografska gustoća ljudi na Zemlji i dalje povećavati, iako se danas sve manje računa s opasnošću neposredno prijetuće demografske eksplozije, o kojoj se govorilo sedamdesetih godina. Pri tome će diferencijalna stopa priraštaja - visoka kod manje razvijenih, niža kod razvijenijih - stvarati jak migracijski pritisak od nerazvijenih prema razvijenima. Najznačajniji trend s kojim treba, u vezi s demografskom situacijom, ubuduće računati je starenje ljudske vrste.¹² Isto je tako vjerojatno da će se nastaviti urbanizacija u smislu prevladavanja gradskog načina života, i to i onda ako se najveći gradovi uspiju djelomično raseliti odnosno dekoncentrirati na sustave satelitskih naselja "u zelenom". Isto se tako može očekivati i nadalje povećavanje organizacijske gustoće, u tom smislu da će rad ljudi u sve većoj mjeri biti uključen u koordinirane sklopove i sustave: premda, s obzirom na razvoj kompjutorizacije, ne nužno i u tom smislu da će se raditi o tradicionalnim organizacijama gdje je mjesto rada odvojeno od mjesta stanovanja. Svakako se može očekivati ubrzani rast gustoće, protočnosti i dostupnosti prometnih i komunikacijskih mreža.

Isto je tako vjerojatno da će se ukupna količina raspoloživih informacija, u prvom redu znanje koje se gomila na sve ekspanzivnijem području znanosti, i dalje povećavati te da će se manipulacija informacijama, u dalj-

njem toku "informatičke revolucije", pojednostavniti i ubrzati.

Porast detaljnosti diobe rada, tendencija koja je pratila razvoj ljudskog rada od prvih početaka do danas, spada u one trendove koji u budućnosti postaju problematični. U prvom redu, svi oni radni postupci koji se dađu pojednostavniti sve detaljnijom diobom samih radnih operacija mogu se, načelno, prenijeti na automatizirane radne sustave te u tom smislu prestaju biti rad ljudi. Ali i tradicionalniji oblik diobe rada sužavanjem radnog područja približava se možda svojim granicama; možda ne treba očekivati daljnji rast broja a sužavanje područja ljudskih zanimanja. Moglo bi se dogoditi da ljudi unutar razmjerno širokog područja svoje stručne obrazovanosti koncentriraju svoju pažnju, kroz neko vrijeme, na određeni problem, a da time ne izgube mogućnost da nakon toga promijene žarište pažnje i usredotoče se na drugi problem.

Porast proizvodnosti ljudskog rada znao bi se također nastaviti po svom osnovnom pokazatelju odnosa utrošenog ljudskog radnog vremena prema u tom vremenu proizvedenoj vrijednosti. Ali nas na tom području valja ujedno očekivati najznačajnije promjene dosadašnjih tendencija. Jedna se promjena odnosi na način rada i mjesto temeljne radne aktivnosti u životu čovjeka. Automatizacija, robotizacija, kompjutorizacija neće samo skratiti prosječno potrebno radno vrijeme. One će vjerojatno uopće učiniti suvišnim velik dio aktivnosti na kojima je do sada bila zaposlena većina radno aktivnog stanovništva. Druga se novost odnosi na posljedice ljudskih radnih djelatnosti i životnih aktivnosti za prirodnu okolinu. Premda su se očekivanja katastrofe u tom pogledu, izazvana alarmantnim upozorenjima iz sedamdesetih godina, i ovdje s vremenom ublažila, osnovna činjenica ograničenosti planeta Zemlje bilo kao izvora bitnih preduvjeta života i rada ljudi, bilo kao "žrtve" disfunkcionalnih nusfekata tog života i rada, ostaje stajati i postepeno prodire u svijest sve većeg broja ljudi. Ne može se računati s neograničenim širenjem ljudske prisutnosti i ljudske djelatnosti na Zemlji.

Širenje krugova priznatih interesa u ljudskim društvima, koje je počelo demokratskim reformama i izgledalo da će se nezadrživo nastaviti širenjem socijalne države, baš je tije-

¹² Demografske projekcije ukazuju na to da će stanovništvo starije od 65 godina, koje je 1992. godine predstavljalo 6,2% Zemljine populacije (342 milijuna) do 2050. godine narasti na 2,5 milijarde ili oko četvrtine tadanjeg stanovništva svijeta (S.J.Olshansky et al., 1993, 18).

kom 20. stoljeća zaustavljeno sužavanjem tih krugova na pripadnike vlastite nacije, klase, rase, vjere. Hoće li se ubuduće tendencija širenja krugova legitimnosti interesa vratiti na svoj izvorni smjer ili će biti prekinuta odnosno okrenuta u suprotnom smjeru? Možda to i nije pitanje nekog objektivnog trenda, nego više dilema za ljudski angažman i akciju.

Iz svega se dobiva slika budućnosti svijeta u kojem će sve više ljudi, sve više izmiješanih po svome porijeklu iz raznih dijelova svijeta, prosječno sve starijih, opremljenih sve većim znanjem i tehnološkim kapacitetom, s drugačijom strukturom radnog dana, biti suočena s granicama ekonomskog širenja i sa sve vidljivijim nepovoljnim posljedicama svoga postojanja i djelovanja u okolišu.¹³ Čovječanstvo će sve više, zbog objektivnih uvjeta svoga

¹³ Iako su mnoge od tih posljedice - globalno zatopljanje, smanjivanje ozonskog sloja i dr. - kao i njihove repercusije danas već vidljive, one su vjerojatno najplodniji izvor "predvidivih iznenađenja", jer je teško pouzdano prognozirati tempo odvijanja svakog od procesa i djelovanje njihovih međusobnih povezanosti.

LITERATURA

- Alber, Jens: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, u: Bluem et al., *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden, Nomos, 1989)
- Bluem, Norbert und Hans F.Zacher, Hrsg.: *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden, Nomos, 1989)
- Friedmann, Robert R., Neil Gilbert, Moshe Sherer, eds.: *Modern Welfare States* (Brighton, Wheatsheaf, 1987)
- Glazer, Nathan: *The Limits of Social Policy* (Cambridge/Mass. Harvard University Press, 1988)
- Honecker, Martin: *Der Sozialstaat in der Sicht evangelischer Sozialethik*, u: Bluem et al. (ut supra)
- Judge, Ken: *The British Welfare State in Transition*, u: Friedmann et al. (ut supra)
- Kaufmann, Franz-Xaver: *Sozialpolitik: Stand und Entwicklung der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, u: Joachim Jens Hesse, Hrsg.:

života, predstavljati povezanu sudbinsku zajednicu na Zemlji.

Koje su moralne implikacije takvog razvoja? Solidarnost i uzajamnost, moralna načela koja prate ljudska društva gotovo od njihova nastanka i koja su moralni temelj socijalno-političke djelatnosti i socijalne države, trebala bi se proširiti na cjelokupnu zajednicu ljudi. Svako njihovo sužavanje ide u obratnom smjeru od predvidivih tendencija objektivnog razvoja, i stoga bi vjerojatno otežalo našu cjelokupnu situaciju. Međutim, institucije ljudskih društava danas su mahom usmjerene na uže solidarističke skupine, najčešće definirane granicama pojedinog političkog sustava, suverene države. Pred tom suprotnošću dobiva moralni razvoj svakog pojedinca izuzetnu važnost. Samo autonomni pojedinačni moral utemeljen na vrijednostima zajednice ljudi, bez ikakvih ograničenja i isključivanja, može poslužiti kao motiv kritike postojećih institucija i kao podloga njihove inovacije u smjeru koji odgovara objektivnoj činjenici naše sveopće sudbinske povezanosti.

- Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982)
- Locke, John: *Two Treatises of Government* (London, Dent: Everyman's Library, 1984)
- Meinhold, Helmut: *Schlagwoerter und Grundwerte - zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, u: Bluem et al. (ut supra)
- Olshansky, S. Jay, Bruce A. Carnes and Christine K. Cassel: *The Ageing of the Human Species* (*Scientific American*, April 1993)
- Salomonson, Hermann: *Der Sozialstaat braucht starke Sozialverbaende*, u: Bluem et al. (ut supra)
- Sherer, Moshe: *Welfare States: An Overview of Problems and Prospects*, u: Friedmann et al. (ut supra)
- Touraine, Alain: *La voix et le regard* (Paris, Editions du Seuil, 1978)
- Zacher, Hans F: *Vierzig Jahre Sozialstaat - Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung*, u: Bluem et al. (ut supra)

*Summary***SOCIAL POLICY AS A MORAL PROBLEM***Eugen Pusić*

Social policy is, among its other sources, also the expression of the moral values of solidarity and reciprocity. The meaning of these values changes along with the general process of social change. Social policy as an activity of the modern State expresses the paternalism of the absolutist monarchy of early modern times, the ideals of equality and fraternity of the democratic State of the XVIIIth and XIXth centuries, general social solidarity characteristic of the Welfare State. Institutionally, it is organized in two systems, social insurance and social welfare. Despite criticism directed at the high costs of the Welfare State, it seems that its basic institutional framework is here to stay. The future development of social policy is likely to be influenced by the trends of the increasing social density, an ageing world population, increasing productivity and its ecological limits, and increasing global interdependence. Moral values, solidarity and reciprocity among them, will probably play more and more a role in the critique of existing institutions and thus in their innovation.